Legislazione dei beni culturali

Capitolo 1 - Patrimonio e beni

1. Le nozioni di bene e di patrimonio culturale

La locuzione "bene culturale" è relativamente recente nella legislazione italiana, è stata introdotta alla fine degli anni Cinquanta ed è entrata in circolo con i lavori della commissione Franceschini, istituita nel 1964, andando a sostituire quelle di "antichità e belle arti", "cose d'arte" e così via. In particolare "bene culturale" si fa risalire alla Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto (Unesco, L'Aia, 1954 e ratificata nel '58), è ripresa in un documento della X Conferenze generale dell'Unesco e nella Raccomandazione sulla sicurezza dei beni culturali mobili di Parigi; nei documenti internazionali si intreccia con la locuzione "patrimonio culturale", presente in queste stesse e in altre convenzioni.
La commissione Franceschini terminò i lavori nel 1966. Le sue conclusioni furono articolate in dichiarazioni. Celebre è la prima, che è alla base dell'attuale nozione legislativa di beni culturali: *Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, e ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*.

La proposta di questo nuovo termini volle rappresentare una proposta di riforma della legislazione, nella quale:
- il criterio estetizzante, fino ad allora prevalentemente in uso per l'individuazione del bene protetto, fosse sostituto da un criterio storicistico
- l'intervento pubblico passasse da un ruolo di mera garanzia della conservazione a uno di valorizzazione del bene culturale per il fatto che questo sia fattore di sviluppo intellettuale ed elemento della sua identità.

La nozione di bene culturale risulta attualmente desumibile nell'articolo 2 comma 2, negli articoli 10 e 11 del Decreto legislativo del 22 gennaio 2004 numero 42. Nell'ordinamento internazionale non si rinviene una nozione comune di bene culturale, né di patrimonio culturale. Ogni trattato o convenzione ne fornisce una in relazione alle finalità perseguite. Di conseguenza manca una regolazione globale che disciplini in modo organico la totalità dei beni culturali.
Nell'ordinamento europeo vengono in rilievo gli artt. 167 e 36 Tfue, che non delineano una nozione di patrimonio culturale o di bene culturale europeo, ma emerge un interesse europeo alla protezione e alla valorizzazione dei patrimoni culturali nazionali, ciascuno dei quali assume un'importanza comune. Esercita dunque un ruolo decisivo la concezione che hanno gli stati membri del proprio patrimonio e resta a loro demandato il potere di definirlo.

I beni culturali, insieme ai paesaggistici, compongono il patrimonio culturale e sono soggetti alla disciplina della parte seconda del Codice o di sue specifiche disposizioni. Il Codice riprende la sua definizione dal d.lgs 112 del 1998, che considerava i beni culturali: *quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico, librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge.*
Sia la definizione del Codice sia quella dei d.lgs 112/1998 si ispirano alla dichiarazione I della commissione Franceschini, collegando la nozione di bene culturale alla testimonianza avente valore di civiltà. Entrambe sembrano discostarsene richiedendo l'individuazione del bene culturale da parte o sulla base della legge. Nella dichiarazione II della commissione Franceschini però la qualità di bene andava accertata mediante dichiarazione da parte del sovrintendente per materia, quindi si era comunque pensata una soluzione simile già nel '66.

Dalle disposizioni del Codice appena richiamate si desume che la nozione di bene culturale presenta i tratti della:
- Tipicità: una testimonianza avente valore di civiltà diventa bene culturale in senso giuridico solo se tale è considerabile sulla base di una qualificazione operata da un legislatore. Il bene è creato dal legislatore ed esso risponde al principio di tipicità.
- Pluralità: non si configura nel Codice una nozione unitaria di bene culturale, ma sussiste una pluralità di tipi di beni culturali.
- Materialità: sono cose immobili o mobili.

Sebbene quelli disciplinati dal Codice costituiscano i beni culturali in senso proprio, nell'ordinamento italiano se ne configurano alcuni extra Codice. Un primo tipo è costituto dai beni culturali immateriali o volatili, ossia non consistenti in cose e definibili come testimonianze aventi valore di civiltà che non sono contenute e rappresentate in una res. Il loro rilievo è legato a una ratifica delle convenzioni UNESCO, in particolare quella del 2005 intende per "espressioni culturali" *quelle a contenuto culturale che derivano dalla creatività degli individui dei gruppi e delle società*, mentre quella del 2003 per patrimonio culturale immateriale considera *le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale*. L'iscrizione a queste liste comporta l'obbligo di salvaguardia da parte della comunità internazionale e dei singoli stati. I beni immateriali si prestano a forme di promozione e di sostegno finanziario e organizzativo, specie a livello delle singole comunità, ma anche di salvaguardia.

Un secondo tipo di beni extra Codice è rappresentato da quelli minori, ossia entità materiale che presentano un rilevo culturale inferiore a quello necessario per la loro considerazione come beni culturali, ma che rivestono comunque un interesse. Si tratta di cose rilevanti non per l'intera nazionale, ma solo per alcune comunità territoriali. Ci si può relazione con interventi di valorizzazione e di salvaguardia diversa e aggiuntiva.

Per altre entità in campo culturale si configura una disciplina pubblicistica distinta da quella relativa ai beni culturali in senso proprio. È il caso delle attività culturali *che riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e alla diffusione della cultura*. La loro proiezione verso il futuro (formazione e diffusione dell'arte) le differenzierebbe sul piano sostanziale dai beni culturali, intesi come memorie del passato.
Analogamente è da dirsi per le attività dello spettacolo, nelle quali sono annoverabili le attività teatrali, musicali, di danza e cinematografiche. In particolare il cinema e l'audiovisivo è stato normato recentemente nel 2016.

Con le locuzioni "patrimonio culturale" e "patrimonio storico e artistico" si esprimono concetti che, a seconda dei casi, sono o meno coincidenti con l'insieme dei beni culturali presenti in un contesto considerato. Nell'ordinamento italiano il patrimonio culturale è inteso dagli studiosi comprendere i beni culturali e le opere di ingegno.

2. Beni paesaggistici

Dai beni culturali sono da tenere distinti i beni paesaggistici, che sono assimilabili ai primi per la ratio che ne ispira (valore culturale posseduto) e perciò anch'essi ricondotti al concetto di patrimonio culturale, ma hanno una definizione diversa nel Codice: *Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicate all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*. Trovano origini nelle leggi del 1939 numero 1089 per le cose di interesse artistico e la numero 1497 per le bellezze naturali. La commissione Franceschini ricomprese fra i beni culturali anche quelli ambientali; furono distinti due tipi, quelli di tipo paesaggistici e quelli di tipo urbanistico. La dottrina successiva si è trovata in difficoltà nell'identificazione dei beni ambientali perché la notazione assunta dalla commissione Franceschini di bene culturale (*avente valore di civiltà*) si adattava meglio ai beni urbanistici e ai paesaggi artificiali, ma non ai paesaggi naturali sui quali non è intervenuta l'azione dell'uomo.

Insieme all'espressione "beni paesaggistici" nel Codice è presente quella di "paesaggio", con la quale l'art. 131 intende: *il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*. Sono presenti nel Codice anche due nozioni particolari, una in rapporto alla funzione di tutela, l'altra in rapporto alla funzione di valorizzazione. La Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000, intende per paesaggio *una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*. In questo modo si sottolinea maggiormente la componente soggettiva e non c'è necessariamente una valenza identitaria.

3. Tipologia dei beni culturali

Le categorie (o tipi) dei beni culturali sono menzionate negli artt. 10 e 11 del Codice. Il primo concerne le categorie generali, ossia le cose che risultano assoggettate (tendenzialmente) a

tutte le disposizioni contenute nel Titolo I della parte seconda dedicata alla tutela, mentre il secondo si riferisce alle categorie speciali, considerate beni culturali soltanto ai fini di alcune disposizioni.
Le categorie generali sono tracciate fondamentale secondo l'appartenenza dei beni, pubblica, privata o indicati a fine di chiarimento. Per i beni pubblici l'individuazione è operata tramite il provvedimento di verifica o è compiuta direttamente per legge, mentre per i beni privati avviene attraverso dichiarazione. I beni delle persone giuridiche private senza scopo di lucro sono equiparati ai beni ad appartenenza pubblica le cose aventi interesse artistico, storico o archeologico (comma 1), mentre per le cose indicate al comma 3 (archivi e raccolte librarie) rientrano tra i beni privati.
Le categorie generali possono essere raggruppate in:

- Cose immobili e mobili che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico: cose che interessano la preistoria o le civiltà primitive, cose di interesse numismatico, manoscritti, autografi, incunaboli, libri, stampe di prestigio, carte geografiche e spartiti musicali rari, fotografie, pellicole cinematografiche e supporti audio-visivi di pregio, ville, parchi e giardini di interesse storico, pubbliche piazze, vie, strade e spazi urbani di interesse storico, siti minerari, navi e galleggianti, architetture rurali.
- Raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi.
- Archivi e singoli documenti.
- Raccolte librarie.
- Cose immobili e mobili che rivestono un interesse importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, scientifica, culturale, tecnologica, industriale.
- Cose che presentano un interesse eccezione per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione.
- Collezioni o serie di oggetti che per tradizione, fama o particolari caratteristiche rivestono un eccezionale interesse storico.

Non compongono una categoria specifica i beni culturali di interesse religioso perché sotto il profilo giuridico rientrano tra i beni appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro.

Come categorie speciali, l'articolo 11 considera:
- Affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni e tabernacoli.
- Studi di artista.
- Aree pubbliche aventi valore culturale.
- Opere di pittura, di scultura, di grafica di un autore vivente o la cui esecuzione non risalga oltre i sessanta anni: questa esclusione è dovuta all'esigenza di non ostacolare il commercio dio ali opere e di consentire un giudizio non affrettato sul loro valore artistico. Nell'agosto 2017 legge n. 124 la soglia temporale è scesa a cinquanta anni.
- Opere di architettura contemporanea.
- Fotografie e opere cinematografiche, audiovisive o registrate, documentazioni sonore o verbali prodotte da oltre 25 anni.

- Mezzi di trasporto con più di 75 anni.
- Beni e strumenti di interesse storico e tecnico con più di 50 anni.
- Vestigia individuate della prima guerra mondiale.

I musei non sono beni culturali, ma entità organizzative destinate a raccogliere, conservare e mettere a disposizione del pubblico i complessi di beni che gestiscono. La dimensione organizzativa risulta avvalorata dalla missione degli istituti pubblici o privati di utilità sociale in relazione al diritto di proprietà. Ai termini come museo, biblioteca e archivio del linguaggio corrente corrispondono accezioni differenti sul piano della disciplina giuridica; col termine archivio si può intendere sia il complesso di documenti, sia l'archivio istituto che lo gestisce, sia l'archivio sede.

4. Individuazione dei beni culturali

Perché qualcosa sia qualificabile come bene culturale in senso giuridico e sia assoggettata alle relative norme del Codice può non bastare che essa sia riconducibile a una delle categorie indicate dallo stesso. È richiesto infatti l'intervento dell'autorità amministrativa che valuti la sussistenza di detti caratteri. A tale evenienza ci si riferisce con l'espressione "individuazione dei beni culturali", intendendo alludere *all'accertamento del valore culturale da compiersi con atto amministrativo discrezionale, soggetto al sindacato del giudice amministrativo*.

In alcuni casi questo procedimento non è richiesto, in altri non può essere realizzato anche se previsto: l'individuazione è un requisito sempre sufficiente ai fini dell'operatività della disciplina prevista, ma non è necessario. I meccanismi di individuazione dipendono dall'appartenenza del bene culturale, ossia dall'identità del soggetto titolare. I meccanismi di individuazione sono trattati negli articolo 12 e 13 del Codice e consistono rispettivamente nella verifica e nella dichiarazione dell'interesse culturale.

In passato (artt. 4 e 58 l. 1089/1939) gli enti pubblici diversi dallo stato e le persone giuridiche private senza scopo di lucro, dovevano presentare al ministero l'elenco descrittivo delle cose di loro appartenenza aventi presumibilmente interesse culturale. Questi concorrevano all'identificazione dei beni culturali; il ministero rilasciava poi una dichiarazione. Gli elenchi, anche quelli validati dal ministero, avevano un carattere meramente dichiarativo. Questo sistema era fonte di molte incertezze per la generale inosservanza.
Elementi di novità furono portati dal dpr del 2000: esso sancì l'inalienabilità degli immobili culturali apparteniti a enti minori ed estete il vincolo della loro compilazione alle amministrazioni statali. Stabilì poi che il ministero, ottenuti gli elenchi, procedesse a individuare gli immobili che manifestamente non rivestivano interesse storico e artistico e che quindi potevano essere venduti.

In sostanza le cose mobili e immobili indicate nell'articolo 10 comma 1 (ossia quelle appartenenti a enti pubblici o a persone giuridiche private senza scopo di lucro), che siano di autore non più vivente e che risalgano ad oltre sessanta anni, vengono sottoposte a un

apposito procedimento di verifica da parte del Ministero, volto ad accertare la sussistenza o meno di un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. In attesa, tali cose sono in via temporanea soggette alla disciplina. L'esito della verifica, se positivo, comporta la definitiva sottoesposizione del bene alla disciplina, se negativo la fuoriuscita da detta disciplina. In passato la mancata comunicazione dell'esito nel termine complessivo di 120 giorni dalla ricezione della scheda descrittiva contente i dati conoscitivi equivaleva a esito negativo della verifica: disposizioni correttive del gennaio 2002 n.42 ha però determinato che se il procedimento di verifica non dà risposta entro 120 si tratta di un silenzio inadempimento, possibile oggetti di ricorso al giudice amministrativo.
L'unica incertezza della disciplina riguarda il fatto se, oltre all'appartenenza del bene a un soggetto pubblico o privato no profit, all'essere opera di un autore non più in vita e con esecuzione risalente a oltre settanta anni, si richieda per la cosa anche un fumus di culturalità. Nel silenzio della norma la risposta affermativa pare la più aderente.
Queste disposizioni si applicano anche qualora i soggetti cui esse appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica. La disposizione fa riferimento in particolare ai casi di privatizzazione di enti pubblici o di trasformazione di enti no profit in enti con finalità di lucro.

Per i beni di privati la situazione è diversa. La tradizionale modalità di individuazione è prevista dall'articolo 13 del Codice e consiste in un atto, assunto dall'autorità competente, di dichiarazione dell'interesse qualificato rivestito dalla cosa, in genere, di proprietà di privati. La dichiarazione di interesse esprime la valutazione della presenza nella cosa di quel carattere (valore culturale) che consente di considerare la cosa stessa come bene culturale. La dichiarazione si riferisce alle cose indicate dall'articolo 10, comma 3 e le ipotesi concernono:

- Interesse particolarmente importante di beni di persone fisiche o giuridiche private con scopo di lucro.
- Interesse storico particolarmente importante di archivi e documenti appartenenti a privati.
- Interesse eccezionale di raccolte librarie di privati.
- Interesse particolarmente importante di immobili e mobili a chiunque appartenenti.
- Interesse eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della nazione di cose a chiunque appartenenti.

La dichiarazione è un atto di accertamento costituivo e che l'attività dell'amministrazione risulti riconducibile all'esercizio di discrezionalità tecnica. Lo stato di degrado di un bene non osta alla dichiarazione.

L'articolo 15 prevede due forme di pubblicità per la dichiarazione: la prima è rappresentata dalla notificazione al proprietario, possessore o detentore della cosa, qualificabile come requisito di efficacia. La seconda è costituita dalla trascrizione nei registri immobiliari, allorché la dichiarazione concerna cose soggette a pubblicità immobiliare.

L'articolo 14 prevede che il suo avvio spetti al soprintendente di settore (competente per materia), d'ufficio o su richiesta. L'avvio si ha quando viene data comunicazione al

proprietario, quando viene notificata la dichiarazione. Nella comunicazione sono da indicare gli elementi identificativi del bene, le ragioni che spingono a ravvisare la presenza dell'interesse e gli effetti cautelari discendenti dalla comunicazione. L'atto di dichiarazione va assunto dal ministero.
Il ricorso comporta la sospensione dell'atto di dichiarazione, ferma restando in via cautelare l'operatività di quelle stesse disposizioni che la comunicazione dell'avvio del procedimento rendeva applicabili.

Per i beni culturali ex lege (menzionati nell'articolo 10 comma 2 e nell'articolo 13 comma 2), l'interesse culturale è considerato sussistere di per sé, senza la necessità che intervenga un atto dell'autorità di tutela che ne accerti l'esistenza. Tali beni comprendono le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e di altri luoghi espositivi, gli archivi e singoli documenti, nonché le raccolte librarie delle biblioteche degli enti pubblici. Per questi beni l'articolo 13 comma 2 stabilisce che il regime non venga meno a seguito della trasformazione giuridica dei soggetti proprietari.

Anche per le cose indicate nell'articolo 11 costituenti le categorie speciali dei beni culturali, non è stabilita in genere una forma di individuazione, sicché il regime si applica quando ricorrono i caratteri che connotano le dette cose.
Per agevolare la comprensione del sistema degli articolo 12 e 13 si può dire che:

- Sussistono beni culturali non soggetti a dichiarazione.
- La caratterizzazione della verifica e della dichiarazione come istituti che si applicano rispettivamente ai beni dei soggetti pubblici e privati non profit e ai beni dei soggetti privati profit ha valore solo tendenziale. La verifica non si riferisce a tutti i beni pubblici, ma solo ad alcuni (art.10, comma 1), mentre la dichiarazione concerne sia beni di persone fisiche e giuridiche con fine di lucro (art 10 comma 3), sia beni di privati (art 10 comma 2), sia anche soggetti pubblici (ar 10 comma 3).

Sussistono altre ipotesi in cui l'amministrazione accerta la presenza di un interesse cui conseguono effetti (ridotti o diversi) previsti dal Codice. È questo il caso dell'architettura moderna di cui l'articolo 11 parla, per le quali si richiede che il ministero accerti il particolare valore artistico ai fini dell'ammissione ai contributi per interventi conservativi.
Un altro caso è dato dalle aree aventi valore archeologico, storico, artistico o ambientale menzionate nell'articolo 11, sulle quali l'esercizio del commercio non è consentito o è consentito solo in particolari condizioni. Queste vanno individuate dal Comune, sentito il soprintendente. I Comuni, sentito il soprintendente, devono individuare i locali nei quali si svolgono attività di artigianato e di commercio tradizionali, riconosciute quali espressioni dell'identità culturale collettiva.
Si possono poi ricordare gli immobili dell'articolo 10 comma 3 che possono essere assoggettati a visita da parte del pubblico quando rivestono eccezionale interesse.

5. Struttura, natura e caratteri dei beni culturali

La qualificazione come bene culturale di una cosa determina la soggezione a una disciplina pubblicistica contenuta nel Codice, ma non comporta un'alterazione della relazione di appartenenza, in particolare l'avocazione della cosa alla proprietà pubblica. Il soggetto proprietario non cambia: ciò che è nuovo è la sottoposizione a una disciplina pubblicistica che si sovrappone a quella che la cosa aveva.

La configurazione in termini unitari dei beni culturali fu prospettata nel 1976 da Giannini e conserva tutt'ora attualità perché può fornire una risposta adeguata ai problemi di inquadramento. Il punto di partenza è dato dalla distinzione tra cosa e bene giuridico, ossia fra un'entità che forma parte del mondo fisico/spirituale e la sua attitudine a soddisfare un interesse umano, quindi a essere qualificata e disciplinata dal diritto. La cosa che costituisce il supporto del bene culturale è oggetto di una doppia qualificazione giuridica: da una parte è un bene patrimoniale (perché possibile oggetto di interessi economici) ed è quindi normata dal codice civile o di carattere speciale, dall'altra è portatrice di un valore culturale ed è di conseguenza assoggettata alle norme contenute nel Codice, che norma la conservazione e il suo godimento da parte della collettività. Da qui coesistono due aree di regolamentazione giuridica, astrattamente autonome l'una dall'altra, ma necessariamente sovrappostesi, con l'effetto di comportare limitazioni alle facoltà del soggetto proprietario. Una tela è da un lato un bene patrimoniale di proprietari di un soggetto privato o pubblico, dall'altro è un bene culturale e quindi è sottoposto a pubblicistiche che ne condizionano l'uso e il trasferimento. Il fenomeno della pluralità delle qualificazione giuridiche è corrente nel mondo giuridico. Addirittura potrebbe esserci una terza qualificazione: nel caso dei beni culturali di interesse religioso è possibile configurare una terza qualificazione concernente la cosa in quanto supporto per l'esplicazione del valore costituzionalmente tutelato della libertà di religione.

Di qui deriva anche la configurazione del valore culturale come primo elemento unificante i beni culturali, in quanto capace di perimetrarne la categoria nonostante la molteplicità tipologica. Altri elementi unificanti sono rappresentati dall'immaterialità e dalla pubblicità. Il bene culturale è bene immateriale perché immateriale è il valore culturale che opera da elemento di qualificazione della categoria.
Il bene culturale è poi bene pubblico, non in ragione della sua appartenenza, ma in quanto bene di fruizione della collettività per via del suo valore culturale. Questo funge da base legittimante per l'assegnazione alla pubblica amministrazione da parte delle legge dei poteri volti ad assicurarne la conservazione e il godimento. Questo punto si pone in sintonia con la lettura dei due commi dell'articolo 9 della Costituzione. Al momento però la fruibilità esprime al momento più un programma che una compiuta articolazione della disciplina: il bene culturale di proprietà privata, benché sottoponibile senza limite alcuno ai vincoli conservativi, non può essere imperativamente messo a disposizione del pubblico godimento, salvo che ricorrano le condizioni particolari previste dagli articoli 38 e 104.

Come ulteriore elemento va indicata anche la economicità riferita alla componente immateriale del bene culturale. Con l'espressione "immateriale economico" si fa riferimento alle potenzialità economiche del bene in forza del suo valore culturale (redditività), ossia alla

capacità del bene di generare utilità economicamente valutabili attraverso l'organizzazione di mostre (art.48), la gestione di servizi per il pubblico (art. 117), la concessione di uso (art. 106), le sponsorizzazioni (art. 120), il mecenatismo e le agevolazioni fiscali e l'utilizzo della sua immagine digitale.

La configurazione in termini unitari dei beni culturali è stata oggetto di valutazioni critiche da parte di taluni autori, i quali in particolare hanno rilevato che la differenziazione tipologica si traduce in una pluralità di modelli e di regimi dei bei culturali. Si è poi fatto notare che la destinazione dei beni pubblici, il loro essere bene di fruizione collettiva con la sottesa esigenza di conservazione, può essere assunto quale caratteristica unificante della categoria dei beni culturali.

6. Caratteri e condizione giuridica dei beni culturali in quanto beni patrimoniali

I beni culturali sono beni patrimoniale e sono sottoposti a una disciplina giuridica che concerne le cose fungenti da supporto ai detti beni. Tale disciplina è contenuta nel Codice Civile, ma è necessario tener conto anche di disposizioni dettate in altri atti normativi tra i quali lo stesso Codice. Ne deriva pertanto una certa complessità di lettura, accentuata dall'evoluzione non sempre lineare della legislazione.
I beni culturali possono essere di proprietà privata o pubblica. Sui beni privati bisogna concentrarsi solo sul Codice Civile per l'analisi, mentre su quelli pubblici occorre soffermarsi perché la loro tipologia è diversificata, potendo essi rientrare in tutte e tre le classi in cui si articolano i beni pubblici:

1. Demanio accidentale: fanno parte del demanio c.d. accidentale dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei comuni, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, ma anche le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi e delle biblioteche (art. 822 comma 2, art. 824 comma 1 del Codice Civile e art. 11 comma 1 della legge 281 del 1970). Demanio accidentale significa che le cose indicate possono essere di proprietà pubblica di enti territoriali o privata. Sono demaniali solo se appartengono a enti territoriali. Per le raccolte la demanialità concerne il complesso delle cose che le compongono, non le singole unità, che quindi si sottraggono al regime dei beni demaniali.
2. Demanio culturale: la demanialità si estende alle pertinenze di un immobile di interesse storico (es: arredi, statue) e alle servita costitute a favore degli stessi beni.
3. Demanio originario: ai sensi dell'articolo 91 comma 1 del Codice vanno ascritte al demanio originario dello stato le cose immobili indicate nell'articolo 1' del Codice, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o suoi fondali marini. Rientrano nel patrimonio indisponibile dello stato le medesime cose, se mobili. Sempre nel patrimonio indisponibile, ma di qualsiasi ente pubblico, rientrano i beni culturali che non siano ad altro titolo demaniali o indisponibili, consistenti in edifici sedi di uffici pubblici e in loro arredi o comunque destinati a un pubblico servizio.

Tutti gli altri beni culturali pubblici non ascrivibili ai beni demaniali né a quelli patrimoniali indisponibili vanno considerati beni disponibili. La cessazione della demanialità o della indisponibilità si verifica quando il bene perde i caratteri del tipo previsto dalla norma al quale apparteneva oppure quando venga meno l'appartenenza all'ente pubblico.
La disciplina dei beni demaniali è dettata dall'articolo 823 comma 1 del Codice Civile, secondo il quale essi sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. È questa la regola dell'incommerciabilità. In termini generali si rietine che la regola concerna solo u beni che non possono che appartenente al demanio statale e che sono necessariamente legati a un ente (es: piazze del centro urbano), mentre per quelli suscettibili di appartenere anche ad altri enti valga la diversa regola della trasferibilità, nel rispetto di un eventuale legame con dato territorio. Tale regola si manifesta anche nella sottrazione degli stessi beni alla garanzia patrimoniale e all'espropriazione per pubblicità utilizza, nonché nella inusucapabilità (acquisizione a seguito del possesso nel tempo).
A loro volta i beni patrimoniali indisponibili sono soggetti alla disciplina dell'articolo 828 comma 1 del Codice Civile, per la quale essi non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabili dalle leggi che li riguardano. La regola generale desumibile da questa disposizione è dunque la non sottraibilità del bene alla finalità cui è destinato.
Per i beni rientrati nel patrimonio disponibili vale, ai sensi dell'articolo 828 comma 1 del Codice Civile, la disciplina comune, fatta salva una specifica regolamentazione.

L'amministrazione dei beni culturali dello stato e degli enti pubblici compete ad apposite strutture. Nel caso dello stato i beni, se immobili, sono amministrati dal ministero dell'Economia e delle Finanze per tramite dell'Agenzia del Demanio. Se assegnati a servizi governati, essi si intendendo concessi in uso gratuito ai ministeri che curano i servizi in questione. L'amministrazione dei beni mobili spetta invece al singolo ministero che li ha in uso. Dei beni immobili e mobili sono previsti degli inventari, distinti secondo i tipi di appartenenza. Simile a questa c'è la catalogazione dei beni culturali prevista dall'articolo 17 del Codice. Mentre l'inventario compone un elenco di tutti i beni posseduti da un ente, a prescindere dal valore culturale, la catalogazione si propone di raccogliere in schede tutte le notizie di carattere storico, artistico e giuridico concernenti i singoli beni culturali. La catalogazione è considerata momento preliminare sia rispetto al riconoscimento delle qualità intrinseche del bene culturale, sia rispetto all'attività di vigilanza e conservazione. L'articolo 17 ne affida le funzioni (definizione di procedure e modalità) allo Stato e alla Regioni, mentre l'attività di catalogazione è affidata per i beni pubblici agli enti territoriali in ragione della loro appartenenza e per i beni privati, agli enti territoriali che si metteranno d'accordo con i proprietari.

I beni culturali ad appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività. Con tale previsione l'articolo 2 comma 4 del Codice ha esteso a tutti i beni culturali pubblicazione l'affermazione che il TU (art. 98) riferiva ai soli beni demaniali. Quindi la destinazione incontra un limite nelle esigenze di uso istituzionale e nell'esistenza si ragioni di tutela degli stessi.

In tema di alienabili dei veni culturali alla disciplina civilistica si sovrappone il Codice. Basti sapere per ora che non tutti i beni del demanio culturale sono inalienabili e che a essere inalienabili non sono solo i beni del demanio culturale, ma anche i beni elementi del patrimonio disponibile e indisponibile. I beni pubblici sono ultimamente interessati a un processo di razionalizzazione, valorizzazione e dimissione: questo processo è iniziato nel 1991 ed è proseguitò con una serie di atti normativi. Ha coinvolto anche i beni pubblici aventi natura di beni culturali. Sono da segnalare l'istituzione del Patrimonio dello stato s.p.a e l'autorizzazione alla cassa depositi e prestiti a costituire Infrastrutture s.p.a. per la prima è stato disposto lo scioglimento e la liquidazione: potevano essere trasferiti a titolo gratuito diritti sui beni del demanio e del patrimonio disponibile e indisponibile dello stato. La seconda ha stabilito l'incorporazione nella Cassa depositi e presentiti.

Capitolo 2 - Organizzazione e soggetti

1. Il sistema del patrimonio culturale

Il settore del patrimonio culturale è aperto all'intervento di una pluralità di soggetti sia pubblici che privati, chiamati ad assolvere ruoli diversi in ragione della loro dimensione istituzionale e della loro natura giuridica. Per quanto riguarda i sogg. pubblici le loro attribuzioni dipendono dalle competenze a esse riconosciute dalla Carta Costituzionale e dal Codice. Il ruolo da essi concretamente assolto dipende in buona parte anche dagli assetti dei loro apparati amministrativi e dalle soluzioni organizzative alle quali affidano l'esercizio dei propri compiti, dalle risorse umane e finanziare delle quali dispongono, dai rapporti che hanno all'interno dell'ambito pubblico e di quello privato. Tutti questi soggetti pubblici si confrontano con il Mibac.

In base all'articolo 114 della Costituzione, la Repubblica è costituita da Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Questi sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Ci sono poi delle regioni a statuto speciale, descritte nell'articolo 116 Cost.
All'articolo 9 Cost, viene stabilito al comma 1 che la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale; ai commi 3 e 4 viene poi specificato che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e che gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale.

La principale differenza circa la natura giuridica è quella che separa i soggetti pubblici dai soggetti privati. Nell'articolo 1 del Codice si stabilisce che ai soggetti privati, proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale si chiede di garantirne la conservazione, salvo la possibilità loro riconosciuta da altre disposizioni, di assumere iniziative volte alla valorizzazione dei beni culturali di appartenenza sia pubblica che privata. I bene degli enti e delle istituzioni della Chiesa o di altre confessioni compongono una categoria

a parte perché sono anche di interesse religioso. L'articolo 12 del 1984, anno in cui è stato firmato un accordo, stabilisce che la Sante Sede e la Repubblica collaborano per la tutela del patrimonio storico e artistico.

2. Lo Stato e le autonomie territoriali

La Costituzione italiana dedica ai beni culturali uno dei suoi principi fondamentali; nell'articolo 9 si legge che *1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2 Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione*. Con questa disposizione, sia la tutela che la sua valorizzazione sono state elevate tra i doveri e le finalità che orientano l'azione della Repubblica. È stato oggetti di discussioni. Particolarmente discussa è stata l'accezione in cui assumere il termine repubblica che fu accolto nel 1947 in sostituzione dell'originario Stato. Il termine Repubblica ricorre più volte nel testo costituzionale, dove non appare sempre con lo stesso significato: a volte è utilizzato per riferirsi allo stato persona o allo stato apparato, ossia a livello di governo centrale, mentre altre volte lo si usa per riferirsi allo Stato-ordinamento, ossia allo Stato in tutte le articolazioni territoriali. Ad oggi nell'articolo 9 è stato intenso nel senso di Stato Ordinamento.
L'articolo 9 Cost. può pertanto annoverarsi tra le disposizioni che hanno introdotto l'esigenza di definire il quadro delle competenze in materia di beni culturali, ossia stabilire quali dei compiti da esso assegnati alla Repubblica spettino allo Stato centrale e quali possano essere conferiti alle autonomie territoriali. A seguito delle modifiche del 2001, i principi dell'art 9 Cost. hanno conosciuto nuovi sviluppi, anche quanto agli assetti delle competenze e al ruolo dello Stato e degli enti. Il legislatore ha rafforzato l'autonomia dei livelli di governo subnazionali, ribaltando il principio che sino ad allora aveva retto il riparto della potestà legislative fra Stato e Regioni. In base a quanto prevede l'art 117 della Costituzione, come riscritto nel 2001, la potestà legislativa spetta allo Stato e alle Regioni. Entrambi sono tenuti a esercitarla nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Diversi sono gli ambiti di competenza.
Lo Stato è titolare di una potestà legislativa esclusiva per una serie di materie elencato nel comma 2 dell'articolo 117 Cost. Altre materie elencate nel comma 3 dello stesso articolo sono oggetti di una competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni: in queste materie le regioni dispongono della potestà legislativa, ma essa deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali di disciplina determinata dallo Stato. Le materie non elencate appartengono alla competenza legislativa delle Regioni.
Le soluzioni accolte in materia di potestà legislativa si riflettono sul riparto della potestà regolamentare, nel cui esercizio si adottato gli atti normativi secondari tramite i quali le leggi trovano applicazione. Allo Stato spetta la potestà regolamentare nelle materie assegnate alla sua legislazione esclusiva, mentre alle Regioni spetta in ogni altra materia.
Il riparto delle funzioni amministrative tra le diverse articolazioni territoriale risponde ai principi enunciati nell'articolo 118 comma 1 della Costituzione, ove si legge che *Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*. Questi principi aprono scenari che potranno essere altamente

differenziati in considerazione delle realtà territoriali e delle funzioni che si tratta di esercitare.
L'attribuzione delle funzioni amministrative richiede un atto di natura legislativa. Pertanto, i soggetti che decidono, in merito al loro riparto, sono lo Stato o le Regioni, i quali prevedono con le proprie leggi a disporre questi conferimenti, ciascuno per le funzioni che rientrino nelle rispettive aree di competenza legislativa. In questo secondo l'articolo 118, comma 2, Cost. prevede che *I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con la legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*. Nel 2014 la legge è intervenuto sul livello di governo intermedio, coincidente con le Province e le Città metropolitane, trasformandole in enti di area vasta. In particolare le Province sono diventate enti di secondo grado, quindi non direttamente elettivi, mentre alle Città metropolitane è rimessa la scelta di costituirsi in forme elettiva o come enti di secondo grado. Le Regioni hanno deciso in merito all'allocazione delle funzioni e alle modalità organizzative delle Province e delle Città metropolitane.
Quanto ai beni culturali, l'assetto delle competenze legislative stabilito dal legislatore costituzionale, si fonda sulle funzioni-attività delle quali i beni si considerano oggetto. In base a quanto dispone l'articolo 117 comma 2 lettera s, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato è riservata la tutela dei beni culturali. Alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni è assegnata la valorizzazione dei beni culturali. All'articolo 116 comma 3 si consente che questo modello di competenze possa conoscere variazioni. Alle Regioni che ne assumono l'iniziativa possono essere concesse ulteriori forme e condizioni di autonomia particolari, sia per talune materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia rispetto alle materie di competenza legislativa concorrente.
I principi enunciati nell'articolo 117 comma 6 Cost. per il riparto della potestà regolamentare, applicati alle funzioni-attività che interessano i beni culturali, comportano che essa spetti allo Stato con riferimento alla disciplina della tutela. Lo Stato deve ritenersi legittimano a esercitare la propria potestà regolamentare in materia di valorizzazione quando i beni culturali interessati siano nella sua titolarità e che le autonomie territoriali siano competenti ad adottare propri regolamenti sono per la valorizzazione dei beni culturali rientranti nella loro disponibilità.

Sul tessuto delineato della Costituzione poggiano le soluzioni accolte dal d.lgs. 22 gennaio 2004 con cui è stato approvato il Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'adozione del Codice intendeva rispondere a due esigenze indicate dal legislatore:
- Codificare le disposizioni legislative in materia dei beni culturali e ambientali;
- Assicurare l'adeguamento della loro disciplina alle disposizioni costituzionali del 2001.

Il Codice abrogava il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali nel 1999. Esso cerca di offrire risposte più esaurienti alla necessità di comprendere in che cosa consistano le diverse funzioni-attività delle quali i beni culturali possono essere oggetto e configura i ruoli e le competenze dei diversi soggetti.
Quanto alle funzioni amministrative in materia di tutela dei beni culturali, l'articolo 4 del Codice stabilisce che esse siano attribuire al Mibac. Il ministero può esercitare queste funzioni direttamente oppure conferirne l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e

coordinamento ai sensi dell'articolo 5 commi 3 e 4 del Codice. A questa disposizione occorre riferirsi per la rappresentazione delle funzioni e dei compiti che le Regioni e gli enti pubblici territoriali possono esercitare in materia di tutela, nell'assolvimento di un ruolo ausiliario e di collaborazione col ministero. Le Regioni possono esercitare funzioni di tutela sulla base di specifici accordi o intese e previo parere della Conferenza Stato-Regioni con riguardo a tipologie di beni culturali non appartenenti allo stato, che il comma 3 dell'articolo 5 del Codice individua.
L'articolo 5 comma 4 consente comunque che il ruolo delle Regioni in materia di tutela possa estendersi. Prevede la possibilità di individuare, sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza, ulteriori forme di coordinamento. Questi accordi possono prevedere anche particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali. In questo caso il ministero continua a esercitare le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di inadempienza.
Quanto alla valorizzazione, il codice procura indicazioni su quali siano il valore e l'ambito di applicazione da riconoscere alle proprie disposizioni in materia, stabilendo nell'articolo 7 che esse valgono a fissare i principi fondamentali della disciplina, nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria potestà.
Gli articoli 102 e 1121 precisano che la legge regionale è autorizzata a disciplinare, nel rispetto dei principi fondamentali enunciati dal Codice, la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali presenti in istituti e in luoghi della cultura non appartenenti allo Stato. Al legislatore statale è invece riconosciuta la competenza a disciplinare la fruizione e la valorizzazione dei beni che si trovino nella sua titolarità.
Le modalità di esercizio delle funzioni sono a favore della cooperazione e del coordinamento tra i vari soggetti pubblici e, in via subordinata, anche tra questi e i soggetti privati, come stabilito dall'articolo 7 comma 2 del Codice.

3. I privati: ruolo e interventi

I privati sono fra i soggetti che concorrono al sistema dei beni culturali. Per comprendere il loro ruolo è necessario riferirsi a più disposizioni del Codice e a normative anche esterne a esso dato che devono svolgere molte azioni eterogenee. Il privato si distingue tra for profit e non profit. Il loro apporto al settore varia anche a seconda del rapporto in cui si trovano col bene culturale.
I soggetti for profit sono connotati genericamente dall'esercizio di attività che conducono a generare utili, mentre i soggetti non profit hanno maggiori articolazioni interne. Molti di loro rientrano nel novero degli enti del cosiddetto terzo settore, ovvero quelle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, società di mutuo soccorso, fondazioni costitute per il perseguimento di finalità solidaristiche. Tra le attività che le connotano rientrano gli interventi di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio. Il loro patrimonio è utilizzato ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale: è vietata la distribuzione di utili e di avanzi di gestione ai fondatori, associati o collaboratori.

Il ruolo dei soggetti privati nei confronti dei beni culturali comprende sia doveri che facoltà di intervento. Quanto ai doveri, a essi è dedicato uno dei principi di base della normativa del Codice. L'articolo 1 comma 5 stabilisce che i privati proprietari, possessori o detentori di beni del patrimonio culturale, ivi compresi enti ecclesiastici, sono tenuti a garantirne la conservazione. Ben più estesi e diversificati sono gli interventi autorizzati e sollecitati ai soggetti proprietari per la valorizzazione del patrimonio culturale. Nell'articolo 6 comma 3 del Codice, lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione di privati alla valorizzazione del patrimonio culturale. In questo senso, anche l'articolo 111 comma 1 del Codice ribadisce le multiformi attività di valorizzazione dei beni culturali a cui possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati. Le condizioni alle quali i privati possono contribuire alle attività di valorizzazione differiscono, tuttavia, a seconda che essa abbia a oggetti beni culturali di proprietà privata o pubblica, oltre che in relazione alla natura del privato.
Quanto alla valorizzazione dei beni culturali di proprietà privata, l'articolo 113 Cod. si preoccupa di riconoscere la possibilità che essa, quale che sia la forma in cui si estrinseca, usufruisca di un sostegno pubblico, da intendersi come aiuto anche economico sotto forma di sovvenzioni o di agevolazioni fiscali da parte dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali. L'articolo 113 prevede inoltre che le misure di sostengo siano adottate tenendo conto della rilevanza dei beni culturali ai quali si riferiscono, potendo anche essere accompagnate da accordi col proprietario, possessore o detentore dei beni tramite i quali definire le modalità in cui realizzare queste attività di valorizzazione.
Con riferimento alla valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, il possibile ruolo del privato differisce anche in ragione della sua natura for profit o non profit e del rapporto in cui si trova col bene. A definire queste distinte posizioni, provvede l'articolo 112 del Codice. I privati interessati, comprensivi delle associazioni culturali o di volontariato, e che abbiano per statuto finalità di promozione e di diffusione della conoscenza dei beni culturali, possono essere inoltre parti di accordi diretti a regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali. I privati for profit invece vengono in considerazione nel Codice come possibili gestori delle attività di valorizzazione che a essi possono essere affidate in concessioni, previa selezione pubblica, quando le amministrazioni pubbliche cui beni appartengono scelgano di gestirle in forma indiretta. L'apporto dei soggetti privati alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio può essere anche di natura esclusivamente economica, come avviene nella forma della sponsorizzazione, in quella delle erogazioni liberali in denaro o all'interno degli accordi stipulatili con le fondazioni bancarie.

4. Il ministero per i Beni e le Attività culturali

L'istituzione di un apparato ministeriale, provvisto di una propria dotazione finanziaria e dedicato al patrimonio culturale, fu voluta da Giovanni Spadolini, e disposta nel d.l. 14 dicembre 1974. Il governo intendeva in tal modo rispondere alla necessità e all'urgenza di affidare unitariamente alla specifica competenza di un ministero la gestione del patrimonio

culturale e dell'ambiente, al fine di assicurare l'organica tutela di interessi di estrema rilevanza sul piano interno e internazionale. Al nuovo ministero furono quindi devolute le attribuzioni prima assegnate, in prevalenza, al ministero della Pubblica Istruzione, competente per le Antichità e le Belle arti, le Accademie e le Biblioteche e, quanto agli archivi di Stato, al ministero dell'Interno.
Da allora il governo e l'amministrazione del patrimonio culturale sono assegnate a un apposito ministero la cui configurazione organizzativa e funzionale ha conosciuto ripetute modifiche sino al riordino più rilevante avvenuto nel d.lgs. 20 ottobre 1998 numero 368. Questo ha subito altrettante riforme negli anni successivo. Anche le attribuzioni del ministero hanno conosciuto nel tempo diverse ridefinizioni che, peraltro, non hanno mai contratto il nucleo centrale delle sue funzioni, identificato nell'articolo 1 del d.lgs. 368/1998 sulla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché nella promozione delle attività culturali. La recente formulazione le riferisce alla materia dei beni culturali, paesaggistici, spettacolo, cinema, audiovisivo e turismo.
La centralità del ruolo assolto dal ministero si riflette nella struttura organizzativa di un apparato quanto mai esteso, nelle articolazioni sia centrali sia periferiche, che si vuole attrezzato a svolgere il complesso delle attribuzioni che gli sono assegnate e che non sono solo di governo, ma anche di amministrazione attiva del settore. Questo assetto trova oggi disciplina principalmente nel dpcm 2019/169, recante il Regolamento di organizzazione. Questo, oltre a intervenire sull'organizzazione interna del ministero, definisce le modalità e le condizioni in base alle quali le diverse articolazioni esercitano le rispettive attribuzioni.

5. Il ministro e gli uffici di diretta collaborazione

Come si legge nell'articolo 3 comma 1 del d.lgs. 368/1998, il ministro per i beni e le attività culturali è, come ogni ministro, l'organo di direzione politico-amministrativa del ministero, ne determina gli indirizzi, gli obiettivi e i programmi, e verifica i risultati. Per capire meglio le funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti ai ministri è opportuno riferirsi agli art. 4 comma 1 e 14 comma 1 del decreto legislativo 165/2001. In queste disposizioni si riflette il principio di distinzione delle competenze e delle responsabilità tra i soggetti titolari della funzione di indirizzo politico e i soggetti incaricati della gestione amministrativa, ossia tra i compiti di direzione politica e i compiti di direzione amministrativa. I ministri sono nominati dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio. I poteri di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica spettano ai dirigenti, non ai ministri: in precedenza il rapporto tra ministro e dirigente era di tipo gerarchico, ora non più, non risponde né di poteri di avocazione, né di quelli di sostituzione.
Il ministro deve:
- Adottare le decisioni in materia di atti normativi;
- Definire gli obiettivi, le priorità, i piani e i programmi;
- Definire le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione.

Ai dirigenti spetta invece l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, e la gestione finanziaria, tecnica e

amministrativa dell'organizzazione delle risorse umane strumentali e di controllo. Essi sono responsabili solo dell'attività amministrativa, della gestione e dei rispettivi risultati.
Il ministro può essere coadiuvato da uno o più sottosegretari, i quali, svolgono le funzioni e i compiti a loro espressamente delegati dal ministro con proprio decreto. Anche i sottosegretari sono nominati con decreto dal presidente della Repubblica su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col ministro che il sottosegretario è chiamato a coadiuvare. Essi possono intervenire, quali rappresentati di governo, alle sedute delle Camere e delle commissioni parlamentari in conformità alle direttive del ministro.
Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, il ministro si avvale di uffici di diretta collaborazione che, come stabilisce l'articolo 14 comma 2, hanno esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione. I vertici di questi uffici sono scelti e nominati dal ministro con atto proprio e sono titolari di un incarico fiduciario che ha durata massima corrispondente a quella del mandato governativa. Il provvedimento che disciplina la configurazione degli uffici di diretta collaborazione del Mibact è il dpcm 169/2019, lo stesso che detta l'organizzazione generale del ministero. In particolare è l'articolo 3 a stabilire che essi siano costituiti nell'ambito del Gabinetto, quale centro di responsabilità amministrativa, e li individua nei seguenti:

- Ufficio di Gabinetto;
- Segreteria del ministro;
- Ufficio Legislativo;
- Ufficio stampa;
- Segreterie dei sottosegretari di Stato.

Il ministro può nominare un portavoce e un consigliere diplomatico. Agli uffici di diretta collaborazione è assegnato personale del ministero e dipendenti pubblici nel numero massimo di 100 unità, comprensivo in numero non superiore a 25 esperti estranei all'amministrazione. È consentito anche avvalersi, sulla base di convenzioni con le università, di personale delle medesime istituzioni per lo svolgimento di programmi di interesse comune. Possono inoltre essere chiamati a collaborare con questi uffici fino a 20 consiglieri, di cui almeno 5 a titolo gratuito. Tutti gli incarichi sono conferiti per un periodo di tempo di durata non superiore a quello di permanenza in carica del ministro.
Il capo di Gabinetto ha particolare rilievo perché coordinata le attività affidate agli uffici di diretta collaborazione, riferendone al ministro, e assicura il raccordo tra le funzioni del ministro e i compiti del segretario generale. Il capo di Gabinetto può essere scelto tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato, professori universitari di ruolo, dirigenti di prima fascia, nonché esperti esterni dotati di adeguata professionalità.
Merita di essere ricordato tra gli uffici di diretta collaborazione anche l'Ufficio legislativo quale struttura chiamata a provvedere, fra l'altro, allo studio e alla definizione dell'attività normativa nel materie di competenza del ministero, in coordinamento con il dipartimento degli Affari giuridici e legislativi, assicurando il raccordo permanente con l'attività normativa del parlamento. Ha quindi funzioni di consulenza giuridica e legislativa nei confronti del ministro, degli uffici di diretta collaborazione e del segretario generale.
Presso il ministero opera l'Organismo indipendente di valutazione della performance (Oiv), che controlla l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la

trasparenza delle pubbliche amministrazioni. È costituto con decreto del ministro ed esercita in totale autonomia, le attività di controllo strategico già assegnate ai servizi di controllo interno. Aiuta nella predisposizione delle direttive annuali relativa all'individuazione degli obiettivi da assegnare ai dirigenti e dei principiali risultati da conseguire.
Esiste anche il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, una struttura chiamata a coadiuvare il ministro, dal quale dipende funzionalmente, nell'esercizio delle funzioni di tutela e di salvaguardia del patrimonio culturale. Si avvale, tra gli altri strumenti di indagine, della Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti, menzionata anche nell'articolo 95 del Codice, in cui sono contenute le info sui beni culturali da ricercare, siano essi di provenienza italiana o estera.

6. L'amministrazione centrale del Mibact

Il Mibact, come altri ministeri, si articola in un'amministrazione centrale con sede a Roma e in un'amministrazione periferica con uffici dislocati sul territorio nazionale. Entrambe sono state oggetto nel tempo di profonde riorganizzazioni. L'amministrazione centrale del Mibact si fonda sulle direzioni generali, quali strutture di primo livello poste sotto il coordinamento del segretario generale. In base a quanto stabilisce l'articolo 3 del d.lgs. 300/1999 e successive modifiche, i ministeri possono essere organizzativi o per dipartimenti o per direzioni generali. Quanto alle differenze tra i due modelli, i dipartimenti si atteggiano come strutture pensate per apparati ministeriali con ambiti di intervento molto ampi, all'interno dei quali sono ritagliabili "grandi aree di materie omogenee", elevatili a missioni. Per le direzioni generali mancano, invece, indicazioni esplicite da parte del legislatore circa le condizioni in presenza delle quali essi rappresentino la soluzioni da accogliere. Esse sono pensate per ministeri che non presentino al loro interno aree di competenze organiche separabili tra loro. Il Mibac è organizzato per direzioni generali all'atto della sua istituzione con d.lgs. 368/1998 e fu successivamente configurato secondo il modello dipartimentale per effetto delle modifiche nel gennaio 2004. Con l'articolo 2 comma 94 del 262/2006, il ministero è tornato alla sua originaria configurazione per direzioni generali, motivato più che da considerazioni di merito, da esigenze di contenimento della spesa pubblica.

L'adozione per il Mibact del modello organizzativo per direzioni generali è stata accompagnata dalla scelta di istituire l'ufficio del segretario generale, figura di per sé facoltativa. Egli, in conformità con l'articolo 6 del d.lgs. 300/1999, opera alle dirette dipendenza del ministro al quale è legato da un rapporto di natura fiduciaria, che è alla base anche dell'incarico conferito dal presidente della Repubblica (previa deliberazione del Consiglio dei ministri). Questo spiega anche perché il segretario cessa il suo incarico decorsi 90 giorni dall'entrata in carica di un nuovo ministro. Il segretario assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa, elabora le direttive, gli indirizzi e le strategie concernenti l'attività complessiva del ministero, coordina gli uffici e le attività del ministero, vigila sulla loro efficenza e rendimento e riferisce periodicamente al ministro gli esiti della sua attività. Queste attribuzioni valgono a connotarlo come figura di tramite tra i rapporti di politica e amministrazione. In questo suo ruolo, il segretario generale è chiamato a farsi garante del coordinamento interno a

un'amministrazione complessa e articolata, assolvendo una funzione strumentale all'attività di indirizzo del ministro. A lui spetta anche il coordinamento delle direzioni generali centrali e degli uffici dirigenziali generali periferici, rispondendo direttamente al ministro dell'attività di coordinamento e della puntuale realizzazione degli indirizzi da lui impartiti. Nel tempo sono stati conferiti al segretario compiti sempre più incidenti. Egli ha anche il controllo sui segretari regionali del ministero. Egli coordina l'attività di tutela in base a criteri uniformi e omogenei sull'intero territorio nazionale e anche le iniziative in materia di sicurezza del patrimonio. Coordina le attività di rilevanza europea e internazionale, ivi inclusa la programmazione dei fondi. Assicura l'adempimento degli obblighi in materia di anticorruzione e il coordinamento delle politiche dei prestiti all'estero dei beni culturali.

Il Mibact si articola a livello centrale in dodici direzioni generali:

- Educazione, ricerca e istituti culturali: ha un ruolo centrale; è stata creata nel 2014 per rispondere all'intento di colmare la distrazione che si rilevava tra il settore culturale e quello della formazione e della ricerca. A questa direzione spettano le funzioni e i compiti relativi al coordinamento, alla elaborazione e alla valutazione dei programmi di educazione, di formazione e di ricerca nei campi di pertinenza del ministero. A essa compete di promuovere e organizzare periodici corsi di formazione per il personale del ministero. Essa deve autorizzare e valutare iniziative di formazione, educazione e ricerca del ministero. È un punto di riferimento per tutti i soggetti che operino per la formazione e per la ricerca nelle materie di competenza del Mibact, oltre a essere chiamata a collaborare con il ministero dell'Istruzione e con quello dell'università e della Ricerca;
- Archeologia, Belle Arti e paesaggio: ha un ruolo importantissimo. La sua configurazione deriva dalla scelta operata nel 1026 di accorpare le due direzioni generali dell'Archeologia e delle Belle arti per migliorare il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale, quale soluzione organizzativa parallela, se non conseguente, all'accorpamento delle articolazioni periferiche (Sovrintendenza) che in essa trovano il loro principale riferimento. Essa svolge le funzioni e i compiti relativi alla tutela dei beni di interesse archeologico, anche subacquei, dei beni storici, artistici e demoetnoantropologici, ivi compresi i dipinti murali e gli apparati decorativi.
- Sicurezza del patrimonio culturale: assicura nel rispetto delle direttive l'ideazione, la programmazione, il coordinamento, l'attuazione e il monitoraggio di tutte le iniziative in materie di prevenzione e di sicurezza del patrimonio culturale. Coordina gli interventi di recupero e di ricostruzione. È articolata in due servizi dedicati alle emergenze e allea ricostruzione. Deve adottare le misure di sicurezza rispetto ai rischi antropici e per la prevenzione dai rischi di calamità naturali.
- Musei: questa è pensata per le funzioni che il mistero è chiamato ad assolvere in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale. La valorizzata era stata affidata a un allora nuova direzione generale apposita, ma a causa della sua competenza molto ampia andava a sovrapporsi a quelle di altre direzioni generali. Per questo la sua istituzione fu oggetti di critiche. La centralità della direzione Musei si evince dalle attribuzioni che le sono state assegnate, molte delle quali ripetono quelle della precedente direzione per la valorizzazione, e dalla sua configurazione come unità di riferimento per i nuovi musei e per

le nuove direzione regionali Musei. A essa compete svolgere funzioni e compiti di valorizzazione del patrimonio, in conformità con quanto è scritto dell'articolo 6 del Codice, che sia di pertinenza dello Stato. Cura i musei in rifermento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione, sovrintende il sistema museale nazionale e coordina le regioni. Esercita poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e avocazione o sostituzione nei confronti dei direttori regionali musei se necessario. Al direttore spetta individuare gli strumenti giuridici adeguati ai singoli progetti di valorizzazione e alle realtà territoriali coinvolte, curare il coordinamento con le Regioni e con gli altri enti, elaborare linee guida per le forme di gestione delle attività di valorizzazione, assicurare il supporto per l'aggiornamento periodo dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione e predisporre di linee guida per la gestione dei musei;

- Archivi: svolge, con riferimento ai beni archivistici, un complesso di funzioni e di compiti di tutela e valorizzazione corrispondenti a quelli assolti dalla direzione generale Archeologia e belle arti;
- Biblioteche e diritto d'autore: svolge funzioni e compiti relativi alla biblioteche pubbliche statali, ai servizi bibliografici e bibliotecari nazionali, alla promozione del libro e delle lettura. Spettano i compiti in materia di proprietà intellettuale e di diritto di autore;
- Creatività contemporanea: svolge le funzioni e i compiti relativi alla promozione e al sostengo dell'arte e dell'architettura contemporanee, inclusa la fotografia, la videoarte, le arti applicate, il design, la moda e la qualità architettonica e urbanistica. Sostiene inoltre le imprese culturali e creative e promuove interventi di rigenerazione urbana. Egli deve elaborare programmi concernenti studi, ricerche e iniziative scientifiche in tema di catalogazione delle opere d'arte contemporanee, in accordo con la direzione dell'Educazione;
- Spettacolo;
- Cinema e Audiovisivo;
- Organizzazione;
- Turismo: curare la programmazione, il coordinamento, la promozione delle politiche turistiche nazionali, curando reti e percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale, nonché curare la definizione degli indirizzi strategici per la promozione turistica degli itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica.
- Bilancio.

L'articolazione in direzioni generali, il loro numero, le loro attribuzioni e le loro denominazioni sono state oggetto di cospicue modifiche. Quanto alla numerosità, le esigenze di contenimento dello spesa pubblica hanno indotto nel corso del tempo a diminuirle di numero tramite accorpamenti e riorganizzazioni.

Il Mibact si avvale per il miglior esercizio delle proprie funzioni e dei propri compiti di un'amministrazione consultiva, ossia di organi collegiali permanenti chiamati a procurare elementi conoscitivi e valutativi utili all'assunzione delle decisioni spettanti ai suoi vertici, politici o amministrativi. Gli organi consultivi centrali sono il Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici e sette comitati tecnico-scientifici. Il ruolo del Consiglio superiore beni

culturali e paesaggistici è innanzitutto definito dall'articolo 27 comma 1 del dpcm 169/2019, laddove si stabilisce che esso è organo consultivo del ministero a carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali e paesaggistici. La sua prima istituzione si deve nel 1907 presso il ministero della Pubblica istruzione. Il consiglio superiore esercita sia un'attività consultiva, sia un'attività propositiva, espressamente riconosciuta nel 2007. L'attività consultiva consiste nell'espressione di pareri su richiesta del Capo del Gabinetto, del segretario generale o del direttore generale. Questi pareri di norma devono essere resi entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, riconducibili a 10 in caso di urgenza. Deve essere sentito obbligatoriamente sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali, predisposti dall'amministrazione sugli schemi di accordi internazionali in materia di beni culturali. Il consiglio può essere sentito sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni.
L'attività propositiva si esprime, invece, nella possibilità di avanzare proposte al ministro che, quale organo di direzione politica del ministero, ne diventa il solo referenti su ogni questione di carattere generale di particolare rilievo in materia dei beni culturali e paesaggistici.
Il consiglio superiore è composto da 8 eminenti personalità del mondo della cultura nominate dal ministro, tre delle quali su designazione della conferenza unificata e dai presidenti dei sette comitati tecnico-scientifici. Il consiglio è integrato con tre rappresentati del personale del ministero, eletti da tutto il personale, quando esprime pareri su programmi nazionali per i beni culturali e sui relativi piani di spesa annuali e pluriennali. Alle sedute del consiglio sono ammessi senza diritto di voto i vicepresidenti dei comitati tecnico-scientifici. Il presidente del consiglio superiore è nominato dal ministro tra le 8 personalità del mondo della cultura. Il suo voto, in caso di parità, prevale. Al consiglio è rimessa l'elezione fra i proprio componenti del vicepresidente e l'adozione del regolamento interno. Il termine di durata del Consiglio è stabilito in 3 anni. Le risorse umane e strumentali necessarie al suo funzionamento sono assicurate dal segretario generale. I sette comitati tecnico scientifici, quali altri organi consultivi del ministero, sono articolati in un comitato per l'archeologia, uno per le belle arti, uno per il paesaggio, uno per l'arte e l'architettura contemporanee, uno per i musei e l'economia della cultura, uno per gli archivi e uno per le biblioteche e gli istituti culturali. Le attribuzioni dei comitati tecnico-scientifici sono di natura sia consultiva sia propositiva. Solo quello per i musei e per l'Economia della cultura è oggetti di previsioni che ne delineano la capacità di collaborare ad attività anche di indirizzo e non solo gestionali. I comitati si riuniscono in seduta congiunta a richiesta del ministro o del segretario generale. Essi devono avanzare proposte per la materia di propria competenza per la definizione dei programmi nazionali per i beni culturali e paesaggisti e dei relativi piani di spesa. Esprimono pareri su richiesta, potendo avanzare anche proposte. Sono anche legittimati su richiesta a esprimere pareri in merito all'adozione di provvedimenti di particolare rilievi. Ciascun comitato è composto da quattro membri: un rappresentato eletto dal personale tecnico-scientifico dell'amministrazione, due esperti di chiara fama in materia designati dal ministro, un professore universitario. Il presidente e il vicepresidente sono eletti a maggioranza dai comitati nel proprio seno, assicurando che non siano espressione della medesima categoria tra quelle indicate al comma 4 dell'articolo 28.

All'amministrazione del Mibact afferiscono numerose strutture eterogenee organizzative, deputate a svolgere differenti funzioni di natura tecnica. Grazie al dpcm 169/2019 hanno una ordinazione in categorie accomunate dalla speciale condizione di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile della quale godono.
Esse hanno una serie di uffici dotati di autonomia speciale, elencati nel comma 2 art. 33 del dpcm: inoltre i musei, i parchi archeologici e i luoghi della cultura dotati di automi speciale in ragione del loro rilevante interesse nazionale, elencati nel comma 3 dello stesso articolo.
Entrambe le tipologie sono distinte a seconda che corrispondano a uffici di livello dirigenziale generale o non generale; questa condizione non influisce sul loro grado di autonomia, ma sulle linee di comando e sul trattamento economico. Il comma 4 dell'articolo 33 prevede che l'elenco possa essere arricchito con altri istituti cui sia concessa una condizione di speciale autonomia. Mentre gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale non generale sono conferiti dai titolari delle direzioni generali centrali da cui ognuno di esse dipende, gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale generale sono conferiti ai sensi dell'art. 19 comma 4 del d.lgs. 165/2001, ossia con decreto del presidente del consiglio dei ministri, su proposta del ministro del Mibact. In base alle indicazioni dell'art. 33, comma 2, del d.p.c.m. 169/2019 sono uffici dotati di autonomia speciale: l'Archivio centrale dello Stato, l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale-Digital Library; la soprintendenza speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma, tutti configurati come uffici dirigenziali di livello generale. Quali uffici dirigenziali non generali sono inoltre annoverati: la Biblioteca nazionale centrale di Roma; la Biblioteca nazionale centrale di Firenze; il Centro per il libro e la lettura; l'Istituto centrale per gli archivi; l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi; l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione; l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane; l'Istituto centrale per il patrimonio immateriale; l'Istituto centrale per il restauro; l'Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro; l'Istituto centrale per la grafica; l'Istituto centrale per l'archeologia; l'Opificio delle pietre dure; la soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo; l'Ufficio del soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016.
Di vecchia istituzione è l'Archivio centrale, cui spetta, come nel passato, «custodire la memoria documentale dello Stato unitario», conservare archivi e documenti, su qualsiasi supporto, degli organi centrali dello Stato unitario, di enti pubblici di rilievo nazionale o di privati che lo Stato abbia in proprietà o in deposito, garantendone la consultabilità, nonché svolgere attività di ricerca e di formazione nell'ambito di sua competenza. Inoltre, come precisa il comma 2 dell'art. 34, è «repository degli archivi digitali degli organi centrali dello Stato e degli atti di stato civile per l'intero territorio nazionale, previa intesa e di concerto con il Centro nazionale di raccolta del ministero dell'Interno». Svolge altresì attività di ricerca e formazione nelle materie di sua competenza.
Di nuova istituzione è l'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale Digital Library, che cura il coordinamento e promuove programmi di digitalizzazione del patrimonio culturale di competenza del ministero, valorizzando le potenzialità della trasformazione digitale anche per la tutela e per la valorizzazione del patrimonio e della memorie. Alla Digital Library compete infatti esercitare funzioni di indirizzo e di vigilanza, sia pure d'intesa, ma per i soli profili finanziari e contabili, con la direzione generale Bilancio, su altri quattro uffici ad

autonomia speciale chiamati a esercitare attribuzioni che ne intersecano la mission, ossia sull'Istituto centrale per gli archivi, l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi, l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane. Nel novero degli istituti ad autonomia speciale, rientrano anche tre strutture, di risalenti origini, sottoposte alla vigilanza della direzione generale Educazione, Ricerca e Istituti culturali. Sono l'Istituto centrale per il restauro, l'Opificio delle pietre dure, l'Istituto centrale per la patologia degli archivi e del libro, impegnati a svolgere attività di restauro, conservazione, formazione, ricerca e consulenza sul patrimonio culturale appartenente allo Stato e ad altri enti pubblici e privati. Presso questi istituti, come prevede l'art. 38 del d.p.c.m. 169/2019, operano le Scuole di alta formazione e studio (Saf), delle quali già si occupava l'art. 9 del d.lgs. 368/1998. Scuole che, con d.m. 21 dicembre 2017, sono state legittimate a rilasciare un diploma equiparato alla laurea magistrale a ciclo unico in Conservazione e restauro dei beni culturali, abilitante alla professione di restauratore dei beni culturali. Nel novero degli istituti ad autonomia speciale è compresa anche la soprintendenza speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma quale ufficio dirigenziale di livello generale chiamata a svolgere le funzioni di tutela tipiche delle altre soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio e come queste sottoposta, nell'esercizio di tali compiti, alla vigilanza della direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio. A essa, tuttavia, e in particolare al suo vertice-soprintendente, spetta anche assolvere, con riguardo agli istituti e ai luoghi della cultura statali presenti nel suo territorio e sotto la vigilanza, in questo caso, della direzione generale Musei, le funzioni spettanti ai direttori dei musei e dei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale. I confini della soprintendenza includono l'intero territorio comunale. Si deve al d.p.c.m. 169/2019 l'istituzione, quale ufficio di livello dirigenziale non generale, provvisto di autonomia speciale, della soprintendenza nazionale per il Patrimonio culturale subacqueo, con sede a Taranto. È una struttura dedicata alle funzioni di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo, nei termini previsti dalla convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001 e ratificata nel 2009. Attività che è chiamata a svolgere anche raccordandosi con le soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio presso le quali può disporre anche di centri operativi.

Il d.p.c.m. 169/2019 conferma poi, anche nella configurazione, altri uffici ad autonomia speciale. Fra questi, quali uffici dirigenziali centrali di livello non generale, sottoposti all'indirizzo e alla vigilanza della direzione generale Biblioteche e Diritto d'autore, della quale sono articolazioni, le risalenti Biblioteche nazionali centrali di Roma e di Firenze, e il più recente Centro per il libro e la lettura che dalla stessa direzione generale ricevono anche le risorse umane e strumentali. È altresì confermato l'Istituto centrale per l'archeologia, quale struttura dirigenziale di livello non generale afferente alla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, istituita con d.m. 13 maggio 2016 e dedicata prioritariamente allo studio e alla ricerca nel settore dell'archeologia, nella sua accezione più ampia. Subentra invece all'Istituto centrale per la demoetnoantropologia l'Istituto per il patrimonio immateriale, anch'esso afferente alla direzione generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, chiamato a operare per i beni demoetnoantropologici materiali e immateriali, espressione della nuova centralità che s'intende assegnare al patrimonio culturale immateriale. Acquisisce

un'autonomia speciale e riceve una differente collocazione ordinamentale, quale articolazione della «nuova» direzione generale centrale per la Sicurezza del patrimonio culturale, l'Ufficio del soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016, deputato ad adottare tutti i provvedimenti per la messa in sicurezza, il recupero e la ricostruzione del patrimonio culturale nelle aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016.

L'art. 33, comma 3, del d.p.c.m. 216/2019 reca l'elenco dei musei, dei parchi archeologici e dei luoghi della cultura dotati di autonomia speciale, in ragione del loro rilevante interesse nazionale. Questo non è un elenco chiuso, ma può essere integrato con ulteriori organismi o modificare il quadro degli istituti. A usufruire di questa condizione sono 40 tra musei, parchi e luoghi della cultura, dei quali 11 configurati come uffici di livello dirigenziale generale e 29 come uffici di livello dirigenziale non generale. Gli 11 istituti sono i seguenti: Galleria Borghese; Galleria degli Uffizi; Galleria nazionale d'arte moderna e contemporanea; Gallerie dell'Accademia di Venezia; Museo e Real Bosco di Capodimonte; Museo nazionale romano; Parco archeologico del Colosseo; Parco archeologico di Pompei; Pinacoteca di Brera; Reggia di Caserta; Vittoriano e Palazzo Venezia. Sono, invece, costituiti come uffici di livello dirigenziale non generale i seguenti 29 musei, parchi archeologici e luoghi della cultura di rilevante interesse generale: il Complesso monumentale della Pilotta; la Biblioteca e il complesso monumentale dei Girolamini; la Galleria dell'Accademia di Firenze; la Galleria nazionale delle Marche; la Galleria nazionale dell'Umbria; le Gallerie estensi; le Gallerie nazionali d'arte antica; i Musei reali; il Museo delle civiltà; il Museo archeologico nazionale di Cagliari; il Museo archeologico nazionale di Napoli; il Museo archeologico nazionale di Reggio Calabria; il Museo archeologico nazionale di Taranto; i Musei del Bargello; il Museo nazionale d'Abruzzo; il Museo nazionale etrusco di Villa Giulia; il Museo nazionale di Matera; il Museo storico e il Parco del Castello di Miramare; il Castello ducale di Mantova; il Palazzo reale di Genova; il Palazzo reale di Napoli; il Parco archeologico dei Campi Flegrei; il Parco archeologico dell'Appia Antica; il Parco archeologico di Ercolano; il Parco archeologico di Ostia Antica; il Parco archeologico di Paestum e Velia; il Parco archeologico di Sibari; la Pinacoteca nazionale di Bologna; Villa Adriana e Villa d'Este.

Anche in questo caso la distinzione tra direzione generale o non generale si riflette principalmente sulle linee di comando nelle quali sono inseriti e, in particolare, sulle modalità in base alle quali si seleziona e si nomina il loro direttore. Il direttore diventa il tramite delle nuove politiche di tutela e valorizzazione e delle principali innovazioni che, dal 2014, investono le funzioni e il ruolo dei musei, dei parchi e dei luoghi. Per gli uffici di livello generale, le modalità di conferimento dell'incarico sono indicate nell'articolo 19 comma 4 del d.lgs. 165/2001, vale a dire con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro del Mibact. Gli incarichi a livello non generale sono invece attribuiti dal diretto generale Musei. In entrambi i casi essi possono essere conferiti anche con procedure di selezione pubblica internazionale a persone, anche estranee ai ruoli dell'amministrazione, di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di istituti e luoghi della cultura. Questi incarichi sono conferibili anche a cittadini non italiani appartenenti a paesi dell'Unione Europa e possono essere rinnovati una sola volta, per ulteriori quattro anni, con decisione motivata. Non possiede una natura concorsuale. I musei, i parchi

archeologici e gli altri luoghi della cultura elencati nell'art. 33, comma 3, e sin qui considerati per l'autonomia speciale della quale godono si connotano anche per essere organi periferici del Mibact.

7. L'amministrazione periferica del Mibact

Come altri ministeri, per l'esercizio delle proprie funzioni e dei propri compiti si avvale di un'amministrazione periferica, ossia di sedi e di uffici dislocati sul territorio nazionale che assicurano risposte più ravvicinate alle esigenze di quelli che ne sono i destinatari finali. È stata anche essa interessata dai riordini, connessi alle riforme che hanno investito l'amministrazione centrale. A essere oggetto di significativi ripensamenti è stata innanzitutto l'articolazione, oggi descritta dall'art. 38 del dpcm, per il quale sono organi periferici del ministero:

- Segretari regionali: sono 17 e hanno sede nelle città capoluogo di regione, a esclusione della Sicilia, del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta. Essi assicurano, nel rispetto della specificità tecnica degli istitituti e nel quadri delle linee di indirizzo inerenti alla tutela emanate per i settori di competenza dalle direzioni generali centrali, il coordinamento delle attività delle strutture periferiche del ministero presenti nel territorio regionale. A essi spetta inoltre curare i rapporti del Mibact con le Regioni, con gli enti locali e con le altre istituzioni presenti nella Regione. Al segretario regionale è assegnato il compito di presiedere e convocare d'ufficio o su richiesta la commissione regionale per il Patrimonio culturale al fine di riesaminare pareri o altri atti. A lui compete esprimere il parere di competenza del ministero per gli interventi in ambito regionale che riguardino le competenze di più sovrintendenze. A lui spetta il compito di stipulare accordi per disciplinare lo svolgimento per attività di interesse comune, stipulare l'intesa con la Regione e curare il raccordo con le Regioni e gli enti locali interessati all'attuazione degli indirizzi strategici e dei progetti elaborati a livello centrale. Al segretario spetta anche riferire periodicamente all'amministrazione centrale le attività degli uffici operanti sul territorio sulla base di dati. A lui compete poi l'avocazione degli atti di competenza dei soprintendenti. L'incarico gli è conferito dal segretario generale.
- Sovrintendenze Archeologia, Belle arti e Paesaggio: sono uffici di livello dirigenziale non generale, costituite come articolazioni della medesima direzione generale; sono storicamente deputate ad assicurare sul territorio la tutela del patrimonio culturale. È grazie al dm 23 gennaio 2016 che Architettura, Belle arti e Paesaggio si sono unite tra di loro. La funzione di tutela assegnata per territorio di competenza si estrinseca in un complesso di attribuzione elencante nell'articolo 41 del dpcm 169/2019 in termini che non intendono essere esaustivi, come palesa il riferimento finale al possibile esercizio di ogni altro compito previsto dal Codice e non dalle norme vigenti. Il soprintendente svolge funzioni di catalogazione e tutela e alla quale propone, curando la preliminare attività istruttoria, l'autorizzazione al prestito per mostre o esposizioni di beni di proprietà privata, nonché l'esercizio del diritto di prelazione. I direttori generali di Educazione e di Patrimonio subacqueo si accordano per la tutela e l'educazione. Risponde anche alla direzione generale Creatività urbana per gli interventi in materia di rigenerazione urbana.

Alla soprintendenza spetta poi esercitare le funzioni di ufficio esportazione, in raccordo col Comando carabinieri del patrimonio culturale. Esse sono 43. L'incarico di soprintendente è conferito ai sensi dell'articolo 19 comma 5 del d.lgs. 165/2001 dal direttore generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio. Esse sono divise in almeno 7 aree funzionali, riguardanti rispettivamente l'organizzazione e il finanziamento, il patrimonio archeologico, il patrimonio storico-artistico, il patrimonio architettonico, quello demoetnoantropologico e immateriale, il paesaggio, l'educazione e la ricerca. A ciascuna area è proposto un responsabile.

- Direzioni regionali Musei: sono articolazioni periferiche della direzione generale musei. Costituite come organi cui afferiscono i musei, i parchi archeologici e gli altri luoghi della cultura che non sono configurati come uffici dirigenziali, assolvono una funzione di coordinamento che li fa interlocutori anche degli istituti e dei luoghi della culturali, presenti nella Regione, riconosciuti come autonomia. Questa funzione gli è stata assegnata del 169/2019 che, in tal modo, ripropone un disegno del 171/2014. Al regolamento di organizzazione del 2014 si deve infatti l'istituzione quali organi periferici, di quelli che erano denominati poli museali regionali, titolari di compiti coincidenti con quelle che oggi sono le direzioni regionali Musei. Il loro vertice deve riunire periodicamente in conferenza, con cadenza almeno mensile, i direttori dei musei statali presenti nella Regione. Tra le sue funzioni c'è quella di programmare, indirizzare, coordinare, monitorare tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione e promozione del sistema museale regionale, favorendo la creazione di reti museali comprendenti gli istituti e i luoghi della cultura statali. Sempre a lui spetta garantire l'omogeneità di servizi e di qualità nell'intero sistema museale regionale, oltre che sovrintendere alla definizione del progetto culturale di ciascun museo statale. Egli definisce l'importo dei biglietti di ingresso e stabilisce gli orari di apertura dei musei in modo da assicurarne la più ampia frazione.

  Il sistema museale nazionale, introdotto come progetto nel 2014, sull'organizzazione e sul funzionamento dei musei statali, si configura come rete aperta alla partecipazione volontaria di tutti i musei e i luoghi della cultura italiana, pubblici e privati, che accedano al processo di accreditamento definito nel 2018 e basato sul rispetto di livelli minimi di qualità. A partire dal 2018 il sistema museale persegue l'obiettivo di potenziare la fruizione del patrimonio culturale, garantendo un accesso di qualità per il pubblico e favorendo una gestione sostenibile del patrimonio. Esso si articola in sistemi museali regionale e cittadini, la cui costituzione si vuole promossa e realizzata dai direttori regionali, tenuti a favorire la creazione di questa rete.

  Alla direzione regionale Musei spettano le attribuzioni atte a definirla come il possibile motore dei processi di valorizzazione per lo sviluppo culturale dei territori delineati dal Codice, principalmente nel suo articolo 12, e fondati su modelli di cooperazione e integrazioni di diversi settore. Le direzioni regionale non sono più di 20, operanti in una o più Regioni o in una città Metropolitana, a esclusione di Sicilia, Trentino e Valle d'Aosta. In Lazio accanto alla direzione deve operare la direzione dei musei stati della città di Roma. L'incarico di direttore regionale può essere conferito al diretto di uno dei musei, parchi o luoghi della cultura.

- Musei, Aree e parchi archeologici e altri luoghi della cultura: il loro ruolo, la loro collocazione all'interno dei ministero, i loro assetti e il loro funzionamento sono oggetto di una pluralità di disposizioni sia interne allo stesso regolamento di organizzazione del Mibact, sia esterne. L'articolo 43 del dpcm 216/2019 è la norma di riferimento per identificare il ruolo assegnato a queste istituzione nel nuovo sistema di conservazione e di valorizzazione del patrimonio culturale, delineato dal dpcm 171/2014 e sostanzialmente confermato dall'attuale regolamento. Il primo comma si occupa di offrire una definizione, stabilendo che «I musei, i parchi archeologici, le aree archeologiche e gli altri luoghi della cultura di appartenenza statale sono istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono a fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica». Inoltre, come esplicita il comma 2 dell'art. 43, «sono dotati di autonomia scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione». I musei, le aree e i luoghi della cultura dispongono di un'autonomia statutaria riconosciuta come premessa di una soggettività che consente loro di sottoscrivere, anche per fini di didattica, convenzioni con enti pubblici e istituti di studio e di ricerca. Lo Statuto è l'atto costitutivo del museo e spetta a esso dichiararne la missione, gli obiettivi l'organizzazione nel rispetto di principi fissati. Ciò che più concorrere a definire lo statuto giuridico di queste istituzioni è tuttavia il riconoscimento a talune di esse, in ragione del loro rilevante interesse nazionale, una speciale condizione di autonomia, non solo scientifica, ma anche finanziaria, organizzativa e contabile che si esprime nella loro configurazione come uffici dirigenziali, dipendenti funzionalmente dalla direzione generale Musei. Accanto a essi ci sono altri istituiti configurati come articolazioni delle direzioni regionali Musei. Si aggiungono, con uno status a sua volta differente, i musei rimasti assegnati alle soprintendenze. Il ruolo assegnato ai musei, alle aree e ai parchi archeologici nonché ai luoghi della cultura dotati di autonomia speciale è esplicitato dalle funzioni assegnate al direttore quale figura che diventa il tramite delle principali innovazioni che, già dal d.p.c.m. 171/2014, investono le politiche di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale. A lui spetta infatti il compito di programmare, indirizzare, coordinare e monitorare tutte le attività di gestione del museo, inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni e lo studio, la valorizzazione, la comunicazione e la promozione del patrimonio museale. Al direttore compete inoltre curare il progetto culturale del museo, facendone un luogo vitale, inclusivo e capace di promuovere lo sviluppo della cultura ed assicurare elevati standard qualificativi. Tra l'altro, egli si occupa di assicurare una stretta relazione con il territorio, anche al fine di incrementare la collezione museale con nuove acquisizioni e di promuovere l'attività di catalogazione, studio e restauro. Per quanto riguarda, in particolare, i direttori dei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale, essi esercitano, nel territorio di competenza, anche le funzioni spettanti ai soprintendenti Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (art. 43, comma 5).

  Oltre al direttore, ci sono il consiglio di amministrazione, il comitato scientifico e il collegio dei revisori dei conti. Al consiglio di amministrazione, composto dal direttore del museo che

lo presiede e da quattro membri scelti tra esperti di chiara fama nel settore del patrimonio culturale e designati, per una durata di cinque anni, dal ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo, spetta adottare lo statuto, acquisito l'assenso del comitato scientifico e del collegio dei revisori dei conti. A loro compete anche l'approvazione della carta dei servizi de l programma di attività annuale e pluriennale del museo, verificandone la compatibilità finanziaria e l'attuazione, approvando il bilancio di previsione e le relative variazioni. Il comitato scientifico è composto dal direttore che lo presiede e da quattro membri disegnati dal ministro, dal Consiglio superiore dei beni culturali, dalla regione e dal comune dove ha sede il museo, individuati tra i professori universitari di ruolo. Al collegio dei revisori dei conti spetta invece svolgere le attività relative al controllo di regolarità amministrativo contabile. Nei musei statali devono esserci almeno cinque aeree funzionali: direzione; cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca; marketing e fundraising, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni; amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; strutture, allestimenti e sicurezza.

- Sovrintendenze Archivistiche e Bibliografiche: esse provvedono alla tutela e alla valorizzazione dei beni archivistici e librari nel territorio di competenza. Per le funzioni di tutela dei beni librari, queste articolazioni dipendono funzionalmente dalla direzione generale Biblioteche e Diritto d'autore, potendo avvalersi a tal fine del personale delle biblioteche statali. Per le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni archivistici, dipendono funzionalmente dalla direzione generale Archivi e possono avvalersi del personale degli Archivi di Stato operanti nel medesimo territorio. Quanto alle attribuzioni, elencate nell'art. 44, comma 2, del d.p.c.m. 169/2019, al soprintendente archivistico e bibliografico spetta in particolare accertare e dichiarare l'interesse storico particolarmente importante di archivi e singoli documenti appartenenti a privati nonché l'interesse culturale delle raccolte librarie appartenenti ai privati. Deve anche tutelare gli archivi anche correnti delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali e locali nonché di ogni altro ente o istituto pubblico, organizzare e svolgere attività di formazione degli addetti agli archivi per tutti i soggetti pubblici territoriali, promuovere la costituzione di poli archivistici, in collaborazione con le amministrazioni pubbliche presenti nel territorio. Poi è sempre il soprintendente a svolgere le funzioni di ufficio esportazione. Le soprintendenze sono articolate in almeno tre aree funzionali: l'organizzazione e il funzionamento, il patrimonio archivistico e il patrimonio bibliografico.
- Archivi di Stato e biblioteche: a questi organi sono dedicati gli articoli 45 e 46 del dpcm 169/2019, ove sono sottoposti a disposizioni in molta parte simili. Dotati entrambi di autonomia tecnico-scientifica, svolgono funzioni di tutela e di valorizzazione dei beni archivistici, assicurandone la pubblica fruizione. Alle biblioteche pubbliche statali compete svolgere funzioni di conservazione e di valorizzazione del patrimonio bibliografico, assicurando la pubblica fruizione. A entrambe è riconosciuta la possibilità di sottoscrivere convenzioni con enti pubblici e istituiti di ricerca e, inoltre, la possibilità di procedere all'acquisto di beni e di servizi in economia e di effettuare interventi sul loro patrimonio di importo non superiore ai 100 mila euro. Gli archivi di Stato sono sottoposti a poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo e avocazione/sostituzione delle direzione

generale Archivi, mentre le biblioteche fanno riferimento ai medesimi fini, alla direzione generale Biblioteche e diritto di autore.

Le commissioni regionali per il Patrimonio culturale, previste e disciplinate dall'art. 47 del d.p.c.m. 169/2019, sono organi regionali a competenza intersettoriale, presiedute dal segretario regionale, composte dai soprintendenti di settore, incluso nel territorio di competenza il soprintendente speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma, e dal direttore regionale Musei della Regione. Composizione integrata dai responsabili degli uffici periferici del ministero, quando trattino questioni che li riguardano. La composizione ne palesa la vocazione a operare quali organi di coordinamento fra le diverse articolazioni periferiche del ministero, presenti nel territorio della Regione, così da favorire anche omogeneità nei criteri di intervento. Molte delle loro attribuzioni, elencate nel comma 2 dell'art. 47, valgono, non a caso, a chiudere procedimenti avviati dai soprintendenti nell'esercizio dei loro poteri di proposta. A questa commissione spetta, su proposta delle competenti sovrintendenze, dichiarare l'interesse culturale delle cose a chiunque appartenenti, dettare prescrizioni di tutela indiretta, autorizzare alienazioni, permette e costituzioni di ipotetica e di pegno che comporta il trasferimento a titolo oneroso di beni culturali, adottare la dichiarazione di notevole interesse pubblico relativamente ai beni paesaggistici. Alle commissioni regionale spetta svolgere al funzione di commissione di garanzia per il patrimonio culturale.

8. Ales s.p.a

Il ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo si avvale, per l'esercizio di molti suoi compiti, anche di uno specifico soggetto costituito in forma di società per azioni, qual è Ales – Arte lavoro e servizi – s.p.a. Una società strumentale solo formalmente di diritto privato, ma di natura sostanzialmente pubblica, il cui pacchetto azionario è interamente detenuto dal Mibact che, quale socio unico, esercita su di essa in via esclusiva poteri di direzione e vigilanza, secondo il modello dell'in house providing.
L'attuale configurazione organizzativa e funzionale deriva dalla legge numero 208 del dicembre 2015 dove, nell'articolo 1 comma 322, dispose che al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica e di razionalizzare le società strumentali del Mibact, in Ales sia fosse fusa l'altra società di cui il ministero di avvaleva, ovvero l'Arcus s.p.a. (Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo). Come stabilito nell'art. 3 dello statuto, approvato con d.m. 3 febbraio 2016, n. 61, Ales s.p.a. «svolge prevalentemente per il Mibact e secondo le direttive e gli indirizzi vincolanti dello stesso, l'esercizio di attività e la realizzazione di iniziative volte alla gestione, valorizzazione e tutela dei beni culturali in ambito nazionale e internazionale». A questo fine provvede a una serie di attività, alle quali già era chiamata ancor prima della incorporazione di Arcus, quali:

- la gestione di musei, di aree archeologiche e monumentali, di biblioteche, di archivi, ivi compresa la conduzione dei servizi al pubblico,
- la gestione del marchio e dei diritti d'immagine per le attività di prestiti, a titolo oneroso, di opere di competenza Mibact,

- l'esercizio di attività di pubblicità e promozione, in tutte le forme, anche attraverso l'organizzazione di mostre, convegni ed eventi culturali, la cura delle attività editoriali nonché la commercializzazione dei relativi prodotti
- l'attività di merchandising,
- la gestione dei servizi di informazione al pubblico
- l'effettuazione di interventi per la manutenzione, la conservazione e il restauro dei beni.

Le attività ricevute da Arcus sono la promozione e la gestione di specifiche attività di crowfunding e di fundraising, il monitoraggio dell'uso e della destinazione delle somme elargite, i servizi di assistenza tecnica e finanziaria a iniziative finalizzate alla predisposizione di progetti per il restauro, il recupero e la migliore fruizione dei beni culturali. Ales gestisce inoltre l'Art bonus.

9. Le autonomie territoriali

Le incertezze che hanno accompagnato il fondamento e l'estensione delle competenze regionali e degli altri enti territoriali nel settore dei beni culturali spiegano la sostanziale debolezza del ruolo che, per lungo tempo, è stato assolto da diversi livelli di governo subanazionale. Quanto alla Regioni ordinarie, anche i loro statuti hanno dedicato alle politiche e alle azioni per il patrimonio culturale sono alcune disposizioni generali, sostanzialmente equivalenti a dichiarazioni di intenti e le loro leggi si sono limitate a prendere interventi settoriali per determinate tipologie di bene, spesso contenuti nei più ampi provvedimenti annuali di spesa.
L'attenzione dei legislatori regionali si accrescere a partire dal 2001, con la modifica del titolo 5°, parte 2, della Costituzione e dal Codice del 2004, quando le competenze delle autonomie territoriale ricevettero progressivamente una migliore identificazione. Molte regioni iniziarono ad adottare leggi organiche, talvolta estese a tutte le espressioni, materiali e immateriali, della culturale tramite le quali superano le misure precedenti. La Toscana il 25 febbraio 2010 approvazione il Testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali. Con queste leggi si dichiara l'impegno delle Regioni a operare per il miglioramento della conoscenza e della fruizione del patrimonio culturale del territorio e per una sua valorizzazione, comprensiva del sostegno a interventi di conservazione da effettuarsi nel rispetto delle competenze statali, con attenzione anche alle iniziative per sviluppo delle attività di ricerca a ciò funzionali. Gli interventi previsti si sostanziano sia nella concessione di contributi economici, la cui erogazione è oggetto di piani e di programmi pluriennali, sia nella creazione di sistemi informativi regionali o di sedi di raccordo e di concertazione fra i diversi soggetti pubblici e privati competenti o comunque interessati. Molte leggi regionali assegnano un particolare rilievo alla messa in rete delle istituzioni museali e più ampiamente culturali presenti nel loro territorio.
Le leggi regionali in materia si occupano, inoltre, di definire anche quale sia l'assetto delle competenze amministrative e quale il ruolo che può essere assolto dagli altri livelli di governo locali, con ricorrenti rinvii a forme di concertazione e intese, sia pure all'interno di disegni altamente differenziati, specie per quanto concerne le funzioni conservate in capo agli enti di

area vasta. Al di là dei nuovi organismi con funzioni consultive, propositive o gestionali, rimangono comunque la debolezza e l'elevata eterogeneità delle soluzioni organizzative pensate per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia.

Capitolo 3 - La tutela

1. Sviluppo storico e nozione di tutela

La tutela costituisce una delle funzioni che le amministrazioni pubbliche espletano in ordine ai beni culturali. Ciascuna funzione si caratterizza per le finalità generali a cui tende e si articola in istituti, ovvero nuclei di disciplina che concernono situazioni relativa ai beni culturali regolamentandole alla luce delle proprie finalità.
La prima funzione relativa ai beni culturali a emergere è quella di tutela. I primi interventi legislativi in questo campo li abbiamo nella l. 1089/1939. Le prime disposizioni in tema di tutela si fanno risalire a talune bolle papali del secolo XV, volte a evitare il danneggiamento degli edifici. Ci sono stati anche alcuni provvedimenti adottati in Toscana nei secoli XVI e XVII che vietavano la rimozione di insegne e di iscrizione da palazzi antichi e l'esportazione dei dipinti. Il primo provvedimento organico di salvaguardia è costituto dall'editto del Cardinale Pacca, emanato nel 1820 sotto il pontificato di Pio VII, nel quale, oltre a norme restrittive dell'esportazione di raccolte artistiche, furono dettate misure per la conservazione, il restauro e la catalogazione delle cose d'arte presenti nelle chiese e negli edifici assimilati.
La costituzione del Regno di Italia segna un momento significativo per la materiale. Inizialmente restarono in vita le norme pre-esistenti dei singoli stati. Preceduto da vari tentativi non andati a buon fine, la legge n. 185 del 12 giugno 1902 (legge Nasi) rappresentò il primo esempio di legislazione organica dello Stato unitario: si stabilì l'inalienabilità di alcuni beni culturali e venne istituito un catalogo nazionale, proibendosi l'esportazione dei beni in esso menzionati.
Le discipline contenute nella legge 1089/1939 e nel d.p.r. 1409/1963 sono trapassate nei loro aspetti fondamentali del TU e da questo nel Codice nel 2004. Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, la disciplina della tutela trova fondamento nell'articolo 9 della Costituzione. Tale fondamento viene doppiato dal richiamo alla funzione sociale che connota la proprietà privata nell'articolo 42 della Costituzione o alla possibilità che la legge determini i modi di godimento e i limiti della proprietà.Va aggiunto che la tutela rappresenta l'obiettivo di due percorsi della globalizzazione che ha investito il patrimonio culturale.
La protezione del patrimonio culturale nel diritto internazionale compare nella seconda metà del XX secolo ed è oggi in prevalenza oggetto di strumenti pattizi (trattati unilaterali promossi dall'UNESCO). Gli strumenti in questione possono essere distinti in cinque categorie:

- Trattati che disciplinano il patrimonio culturale in tempi di guerra: in particolare la Convenzione UNESCO per la protezione dei beni culturali in caso di conflitti del 1958 e altri protocolli addizionali nel 1954 e 1999. Vi si affermano il divieto dell'uso della violenza nei confronti dei beni e il superamento del principio del saccheggio (ius predae).
- Trattati volti a contrastare il traffico illecito di beni: in particolare la Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione,

esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali (Unesco, Parigi, 1970) mira a combattere l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali.

La Convenzione sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati limita il principio per il quale l'acquisto a non dominio accompagnato dal possesso in buona fede di un bene culturale rubato deve restituirlo; ha diritto a un equo indennizzo.

La Convenzione del Consiglio di Europa sui reati relativi ai beni culturali del 2017 non ancora in vigore prevede che costituiscono reati diverse condotte in danno di beni culturali, in particolare la distruzione e il traffico illecito

- Trattati miranti alla salvaguardia dei beni culturali di importanza eccezionale e universale, come tali da ritenersi patrimonio dell'umanità. Nella Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e materiale mondiale (UNESCO, Parigi, 1972) si segnalano quei beni inseriti in un apposito elenco curato dal Comitato del patrimonio mondiale, i cui membri sono eletti dagli stati aderenti.
- Trattati volti a prevenire il danneggiamento e la dispersione del patrimonio culturale subacqueo: in particolare la «Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo» (Unesco, Parigi, 2001).
- Trattati per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale: riguarda la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio immateriale» (Unesco, Parigi, 2003,), la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali» (Unesco, Parigi, 2005) e la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del Cultural Heritage per la società (c.d. convenzione di Faro del 2005). Quest'ultima si caratterizza anzitutto per una nozione ampia di Cultural Heritage, comprensiva di elementi materiali e immateriali, mobili e immobili, anche di carattere paesaggistico.

In tempi più recenti è emersa la funzione di valorizzazione, nel segno di un approccio diverso ai beni culturali e attento non solo ad assicurare la loro conservazione, ma anche a promuoverne le potenzialità come fattori di diffusione dei valori ella culturale in cerchie più ampie di cittadini.

Un tentativo di elencare e definire le funzioni fu operato nel d. lgs. 112/1998. Vennero menzionate la tutela (ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali), la gestione (ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali) e la valorizzazione (ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e di conservazione dei beni culturali e a incrementarne la fruizione). Questa indicazione di rivelò insoddisfacente perché sussisteva una notevole sovrapposizione tra funzioni. La gestione e la valorizzazione erano entrambe finalizzate alla fruizione, seppure una era volta ad assicurarla e l'altra a incrementarla. Le funzioni così definite non trovarono un pieno riscontro nel TU. Al binomio tutela/ valorizzazione il TU sostituì quello di conservazione/valorizzazione, concernente una i controlli, il restauro e gli altri interventi di protezione, l'altra l'espropriazione, la frizione e l'uso individuale. Si collocano qui i tentativi da parte della dottrina giuridica di precisare i contenuti delle funzioni.

La tutela viene considerata come tutela conservativa [Ferri 1987, 221], intendendosi per conservazione la salvaguardia sia dell'integrità fisica del bene sia della sua sicurezza (ossia delle condizioni di contesto idonee a preservarne il valore culturale). Momento preliminare della conservazione, ma a esso ascrivibile sul piano logico, è reputato il riconoscimento del bene culturale, ossia la sua individuazione. La tutela (come del resto la valorizzazione) concerne il bene culturale. Sembra, viceversa, propriamente attenere al bene patrimoniale a questo sottostante la gestione, configurabile come l'insieme delle forme e modalità di utilizzo della cosa (la tela, la statua, l'edificio) da parte di colui che ne ha la disponibilità in termini civilistici, ossia di chi dispone del bene patrimoniale sotteso a quello culturale.
Nel nuovo articolo 117 della Costituzione le funzioni in tema di beni culturali sembrano polarizzarsi nella tutela e nella valorizzazione.
A sua volta la valorizzazione risulta definita dall'art. 6, comma 1, Cod., secondo il quale essa consiste *nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso*. Per il comma 2 comprende *anche la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*. A sua volta l'art. 111 precisa, al comma 1, che *le attività di valorizzazione dei beni culturali consistono nella costituzione e organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni e al perseguimento delle finalità indicate all'art.6*. Le espressioni utilizzate indicano che, come tipologia di attività, la valorizzazione si traduca sia nella disciplina normativa, sia nell'amministrazione giuridica. Come finalità caratterizzanti sono indicati il promuovere la conoscenza, l'assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione e il sostenere gli interventi di conservazione dello stesso patrimonio.
È indubbia una certa sovrapposizione tra la tutela e la valorizzazione: la garanzia della conservazione costituisce la finalità immediata della tutela, ma al contempo la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione rappresentano i fini della valorizzazione. L'assicurare le migliori condizioni di frizione pubblica è finalità propria della valorizzazione, ma costituisce anche il fine ultimo della tutela. Il fatto però che la tutela risulti tipizzata comporta che gli aspetti della conservazione non coperti dal Codice finiscano con il rifluire nella sfera della valorizzazione.
Passando alla fruizione, tradizionalmente identificata nel godimento pubblico dei bei culturali, va detto che questa è menzionata nelle disposizioni generali sia come finalità (immediata della valorizzazione e ultima della tutela), sia come entità autonoma da sola o insieme alla conservazione/valorizzazione. Nell'art. 112 del Codice si dispone che i soggetti pubblici assicurino la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi della cultura (musei ecc.) nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice. Si assegna alla competenza regionale la disciplina della valorizzazione dei beni presenti in tali istituti e luoghi, salvo che per quelli nella proprietà e disponibilità dello Stato. Si stabilisce, infine, che per i beni culturali esterni a istituti e luoghi della cultura la valorizzazione venga assicurata compatibilmente con lo svolgimento dei compiti istituzionali cui tali beni sono destinati
Per completare il quadro occorre fare cenno al rapporto che intercorre tra le funzioni relative ai beni culturali. Secondo l'art. 6, comma 2, la valorizzazione va a*ttuata in forme compatibili*

con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze, mentre per l'art. 1, comma 6, *le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale [...]* [vanno] *svolte in conformità alla normativa di tutela*. Il Codice non si limita a fissare la regola secondo la quale la valorizzazione non si sottrae alla disciplina della tutela, ma esprime una chiara gerarchia tra le due funzioni. In particolare il godimento pubblico non può mettere in forse, o peggio, andare a scapito dell'integrità e della sicurezza del bene. L'utilizzazione del bene deve risultare compatibile col suo carattere storico e artistico.

2. Protezione e conservazione

Oltre alle forme di individuazione volte al riconoscimento dei beni culturali, il Codice considera appartenere all'ambito della tutela gli istituti disciplinati dal capo III del Titolo I della parte seconda, rubricato «Protezione e conservazione». Allo stesso ambito vanno ascritte la vigilanza e l'ispezione dei beni culturali delle cose richiamate all'articolo 12 comma 1, ovvero quelle di autore non più vivente e ultrasessantennali, di proprietà di soggetti pubblici o privati senza fini di lucro e non ancora verificate. Sono entrambi poteri strumenti all'esercizio della funzione di tutela: quello di vigilanza è attribuito al Mibact (articolo 18 comma 1), che può coordinarsi con le regioni, mentre il potere di ispezione è assegnato all'articolo 19 all'esercizio dei soprintendenti al fine di accertare l'esistenza e lo stato di conservazione o di custodia dei beni culturali, nonché l'ottemperanza alle prescrizioni di tutela indiretta. È previsto un preavviso al detentore non inferiore ai cinque giorni.

Il capo III della «Protezione e conservazione» comprende tre sezioni, nell'ordine dedicate alle misure di protezione (artt. 20-28), alle misure di conservazione (artt. 29-44) e alle altre forme di protezione (artt. 45-52).
Le misure di protezione, connotate da una finalità generale di salvaguardia dei beni culturali dall'agire dell'uomo, consistono anzitutto nel divieto oppure nell'autorizzazione di interventi sui beni.
Con interventi vietati, l'articolo 20 annovera la distruzione, il danneggiamento, gli usi non compatibili con il carattere storico o artistico dei beni culturali, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, nonché, nel caso degli archivi, lo smembramento. La distruzione e il danneggiamento incidono sulla struttura materiale del bene, comportandone l'alterazione totale o parziale. Lo smembramento, invece, riguarda la destinazione unitaria di un bene, che viene disperso (separato) nei distinti elementi materiali che lo compongono. Per uso non compatibile è da intendersi quello non consono alla dignità insita nel valore culturale del bene. Come interventi soggetti ad autorizzazione l'art. 21 considera la rimozione di beni culturali, la loro demolizione (anche se seguita da ricostituzione), il loro spostamento (nel caso di beni mobili) anche temporaneo, lo smembramento di collezioni, serie e raccolte, lo scarto di documenti (comma 1) e, in generale, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque natura su beni culturali (comma 4). La distinzione tra demolizione, soggetta ad autorizzazione, e distruzione, vietata, probabilmente risiede nel fatto che la prima è tale da permettere la successiva ricostruzione della cosa. Lo spostamento riguarda una diversa collocazione fisica di un bene immobile. Risulta non soggetto ad autorizzazione, ma solo a

denuncia preventiva, lo spostamento del bene culturale dipendente dal mutamento di dimora o sede del detentore, salvo il potere del soprintendente di prescrivere le misure necessarie a prevenirne il danneggiamento. L'autorizzazione circa gli interventi in ordine all'esecuzione di opere e di lavori di qualunque genere su beni culturali, fatta eccezione per quelli mobili assegnati ai poli museali regionali e agli istituti dotati di autonomia speciale, è attribuita alla soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, mentre quella per gli interventi di demolizione, rimozione definitiva nonché di smembramento di collezioni, serie e raccolte è affidata alla commissione regionale per il Patrimonio culturale, in ambedue i casi territorialmente competenti, fatti salvi i casi di urgenza per i quali provvede la soprintendenza. Per altro verso, relativamente ai beni librari l'autorizzazione per gli interventi previsti dall'art. 21 del Codice è rimessa alla direzione generale Biblioteche e Diritto d'autore, mentre, per i beni archivistici, l'autorizzazione agli interventi di cui all'art. 21, comma 1, Cod., spettante alla direzione generale Archivi, è delegata al soprintendente Archivistico e Bibliografico. Da ultimo può ricordarsi che per gli interventi su beni culturali pubblici il Codice consente che l'autorizzazione sia espressa nell'ambito di accordi fra il ministero e il soggetto pubblico interessato (art. 24).

Apposita disciplina procedurale ricevono gli interventi in materia edilizia pubblica e privata che investono i beni culturali. Secondo l'articolo 22 l'autorizzazione va rilasciata entro 120 giorni dalla presentazione della domanda, salva la protrazione del termine per incombenti istruttori. Scaduto il termine e decorsi 30 giorni, l'interessato può agire (silenzio-adempimento). Ove si ricorra alla conferenza di servizi si prevede che l'atto di assenso sia rilasciato dal competete organo del ministero con dichiarazione motivata acquisita al verbale della conferenza, contenente le eventuali prescrizioni al progetto. In caso di motivato dissenso invece la determinazione conclusiva del procedimento è assunta ai sensi della disciplina l. 241/1990. Relativamente alle opere soggette alla Via (disciplinata dalle legge 152 del 2006), l'articolo 26 stabilisce che l'autorizzazione venga rilasciata dal ministero.

Una deroga alla disciplina dell'art. 21 è prevista altresì dall'art. 27, che consente al proprietario (possessore o detentore) l'esecuzione di interventi senza previa approvazione. La deroga è subordinata a presupposti rigorosi: l'«assoluta urgenza», interventi «provvisori indispensabili», rischio di «danni» al bene, «immediata comunicazione» dell'esecuzione alla soprintendenza, alla quale va inviato «tempestivamente» il progetto degli interventi definitivi per la necessaria autorizzazione.

L'art. 28, poi, disciplina l'ordine di sospensione o inibizione degli interventi (il c.d. fermo dei lavori), provvedimento assegnato alla competenza del soprintendente, organo meglio in grado di garantirne la tempestiva assunzione. Esso può avere una natura di autotutela o cautelare. In via di autotutela la sospensione può essere comminata nel caso in cui gli interventi iniziati anche se vietati, senza autorizzazione oppure in violazione della disciplina sulla conferenza dei servizi o sulla via o di interventi condotto in difformità dall'autorizzazione rilasciata. Non viene precisata la durata della sospensione: potrebbe valere fino al rilascio della autorizzazione o fino alla revoca della misura sospensiva.

La misura in via cautelare concerne gli interventi relativi alla cose di cui l'articolo 10 del codice per le quali non si sia già proceduto all'individuazione come beni culturali. In questo caso la misura è subordinata alla circostanza che l'avvio del procedimento di verifica o di

dichiarazione sia comunicato, non oltre trenta gironi dalla ricezione, altrimenti l'ordine perde efficacia.
Con significativa novità rispetto al TU, l'articolo 28 comma 4 disciplina l'archeologia preventiva. Si tratta della possibilità per il soprintendente di richiedere, in occasione della realizzazione delle opere pubbliche, l'effettuazione a spese del committente di saggi archeologici preventivi su aree che presentino un presumibile internereste archeologico non ancora assoggettate al relativo vincolo. La finalità è quella di ridurre il rischio che rinvenimenti archeologico vengano fatti nel corso dell'esecuzione dei lavori.

Le misure di conservazione sono disciplinate dalla sezione II del capo III e si connotato per una finalità di salvaguardia del bene da fattori naturali e in generale pongono un obbligo di fare a carico del detentore.
Secondo l'articolo 29 comma 1, la conservazione è assicurata da una coerente, coordinata e programmata attività di studio, di prevenzione, di manutenzione e di restauro, intendendosi le attività volte a limitare le situazioni di rischio, a controllare le condizioni del bene e l'integrità materiale. In questo quadro, il restauro rappresenta il momento finale delle misure conservative, prevalentemente orientare prima del verificarsi dell'evento lesivo.
Due sono i dati che contraddistinguono la nozione di restauro: quello strutturale (deve trattarsi di un intervento diretto sulla cosa, che costituisce il substrato materiale del bene culturale) e quello finalistico (l'assicurare l'integrità materiale della cosa e il recupero del suo testo critico come presupposti necessari – stante lo stretto rapporto cosa/bene culturale – per la protezione e trasmissione del valore culturale in essa insito). Il restauro comporta un intervento sulla materialità del bene culturale e presenta sempre un carattere manipolativo dello stesso: il restauro si differenzia dalla prevenzione o dalla salvaguardia, che, secondo l'art. 4 della «Carta del restauro del 1972», comporta azioni non sul bene, ma su elementi a questo esterni che possono metterne in pericolo l'integrità. Con riguardo al secondo, il restauro si distingue dalla manutenzione che (specie nella forma della c.d. manutenzione programmata) si connota sia per la periodicità (a fronte della tendenziale episodicità del restauro) sia per la specifica finalità preventiva. L'art. 29 fissa come principi:

- che il Mibact definisca, anche con il concorso delle Regioni e la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca, le linee di indirizzo e le norme per la conservazione dei beni culturali;
- che gli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali siano eseguiti solo da restauratori;
- che su base convenzionale il Mibact e le Regioni possano istituire centri cui affidare attività di ricerca e attuazione di interventi nel campo della conservazione;
- che ci siano norme circa la formazione dei restauratori e delle figure professionali complementari.

L'articolo 30 pone in capo a tutti i detentori dei beni culturali l'obbligo di garantirne la conservazione. Un obbligo specifico, esteso anche alle persone giuridiche private senza scopo di lucro, è quello di fissare i beni culturali di loro appartenenza nel luogo di destinazione nel

modo indicato dal soprintendente, dal che può determinare il sorgere di un vincolo pertinenziale di un bene culturale mobile rispetto a un bene culturale immobile culturale.
Gli interventi di conservazione sotto sottoposti a previa autorizzazione ai sensi dell'articolo 21, come è scritto nell'articolo 31. A richiesta dell'interessato, il sovrintendente deve dichiarare se l'intervento può essere ammesso a fruire dei contributi statali e se esso prevedeva delle agevolazioni tributaria. La contribuzione statale è disciplinata dagli articoli 35, 36 e 37. Lo Stato può concorrere alla spesa sopportata dal proprietario per un ammontare non superiore alla metà della stessa. Il contributo va commisurato alla spesa effettivamente sostenuto. Il contributo può essere in conto capitale (erogato a lavori ultimati) oppure in conto interesse sui mutui o su altre forme di finanziamento.
In assenza della iniziativa del proprietario, l'amministrazione può attivassi per interventi relativi ai beni culturali, che diventano interventi imposti. Secondo l'articolo 32 questi interventi devono avere finalità conservativa del bene. E sono realizzabili direttamente dall'amministrazione oppure possono essere disposti da questa a carico del proprietario. Il meccanismo procedurale è disciplinato dall'articolo 33. Preliminarmente è richiesta la redazione da parte del sovrintendente di una relazione tecnica dei lavori da eseguirsi con la dichiarazione della necessità a fini conservativi della loro esecuzione. La relazione, insieme alla comunicazione di avvio del procedimento, è inviata al proprietario che può presentare osservazioni entro 30 giorni. Sulla base di queste, il sovrintendente decide per l'esecuzione diretta o indiretta dell'intervento: nel secondo caso assegna al proprietario un termine per la presentazione del progetto. Se questo viene approvato all'esecuzione dei lavori provvede il proprietario; diversamente si dà luogo a un0intervento diretto. È da sottolineare che in caso di urgenza, il sovrintendente può assumere misure cautelari volte alla conservazione. Gli interventi conservativi realizzati sono posti a carico del proprietario. La disposizione prevede la possibilità che lo Stato si addossi in tutto o in parte l'onere della spesa, qualora si tratti di opere di particolare rilevanza o riguardino beni in uso o godimento pubblico. Ai beni culturali restaurati totalmente o parzialmente dallo stato deve essere consentita dall'articolo 38 l'accessibilità del pubblico, secondo modalità da stabilirsi tra il ministero e i singoli proprietari, sulla base del tipo di intervento effettuato.
Norme particolari sono dettata in tema di interventi conservativi concernenti beni culturali dello Stato o di enti territoriali. La progettazione e l'esecuzione degli interventi, salvo specifici accordi col ministero, sono assunte dall'amministrazione o dal soggetto interessato. Nel caso di enti territoriali, salvo le ipotesi di urgenza, le misure conservative imposte sono stabilite previo accordo con l'ente.
Nel caso di interventi che coinvolgano una molteplicità di soggetti, sia pubblici che privati, è richiamato di massima l'accordo programmatico. Al principio dell'accordo si ispira altresì la disposizione dell'articolo 9 in tema di beni culturali di interesse religioso. Si prevede che l'amministrazione (Mibact + regioni) provveda relativamente alle esigenze di culto: l'esigenze di conservazioni devono contemperarsi con quelle derivanti dall'interesse religioso. Per i beni culturali appartenenti a enti o istituzioni della Chiesa cattolica l'intesa sottoscritta il 26 gennaio 2005 dal ministro per i Beni e le Attività culturali e dal presidente della Conferenza episcopale italiana ha individuato le autorità destinate a promuovere forme di collaborazione reciproca.

Per i beni culturali mobili è previsto anche l'istituto della custodia coattiva nell'articolo 43. Il Mibact può disporre il traposto e temporaneamente la custodia di tali beni in pubblici istituti, privandone la disponibilità al proprietario. Questo per l'esigenza di garantire la sicurezza e assicurare la conservazione del bene. La durata della custodia varia a seconda della causa che l'ha giustifica: può coincidere con i tempi richiesti dall'intervento di restauro o perdurare fino alla rimozione dei fattori di pericolo.
L'articolo 44 del Codice consente ai direttori di archivi e istituti che abbiano raccolte e collezione di ricevere in comodato da privati proprietari beni culturali mobili per consentirne la fruizione. Si deve trattare di beni di particolare importanza, tali da integrare significativamente le collezioni pubbliche, e la loro custodia non deve essere particolarmente onerosa. Richiede l'assenso del ministero che, in questo caso, ne sopporta la spese di conservazione. A ciò fa riscontro la necessità che la durata del comodato non sia inferiore ai cinque anni. I direttori possono ricevere in deposito beni culturali appartenenti a enti pubblici, come chiarito nel comma 5: è necessario l'assenso del competente organo del ministero. Le spese di conservazione e custodia sono in questo caso a carico del depositante.
Norme speciali sono dettate in tema di archivi e documenti, con obblighi di tenuta in ordine, inventariazione e conservazione organica degli stessi. Gli enti pubblici hanno l'obbligo di conservare nella loro organicità e di tenere in ordine i propri archivi e di inventariare e istituire in sezioni separate quelli storici. L'obbligo è esteso anche ai privati detentori di archivi di particolare interesse. A tale obbligo fa riscontro la possibilità di intervento finanziario dello Stato a sostegno o copertura delle spesse occorrenti. Per entrambe le categorie di soggetti, c'è il divieto di smembramento e la necessità di acquisire l'autorizzazione dell'autorità di tutela per lo scarto dei documenti e per il trasferimento di archivi ad altre persone giuridiche. Norme di ancora più specifica portata valgono per gli archivi delle amministrazioni statali.

Nella sezione III del capo III sono previste altre forme di protezione che integrano quelle disposte nelle due sezioni precedenti. Esse possono riguardare beni culturali individuati ai sensi dell'articolo 10 e allora si aggiungono a quelle di cui tali beni già godono, o concernere beni culturali considerabili tali solo in base all'articolo 11.
Le misure più importanti, definibili di tutela ambientale, sono disciplinate dagli articoli 45-46 e 49. Esse tendono a preservare la cornice ambientale di un immobile, ossia il contesto originario dell'edificio o quello sviluppatosi nel roso del tempo. Secondo l'articolo 45 il ministero ha facoltà di prescrivere distanze, misure e altre norme dirette a evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Sul piano contenutistico si tratta di prescrizioni di tutela indiretta giacché esplicano effetti giuridici in relazione a beni diversi da quelli oggetto di tutela, ancorché si tratti di effetti connessi alla tutela di cui gode il bene culturale. Esse possono consistere nella prescrizione per esempio di distanze tra il bene tutelato e gli altri. Sul piano finalistico le misure assumibili devono tendere a tutelare taluni caratteri dei beni tutelati, quali l'integrità, la prospettiva, il decoro, la continuità stilistica fra il bene e quanto lo circonda. Le prescrizioni vanno trascritte nei registri immobiliari e sono

immediatamente percettive una volta notificate. È ammesso il ricorso amministrativo. La loro un'osservazione è penalmente sanzionata all'articolo 172.
L'articolo 49 fissa il divieto di collocare o affiggere cartelli o altro tipo di pubblicità che possano arrecare danno all'aspetto, al decoro e al pubblico godimento del bene culturale con due distinte disposizioni: una concernente gli edifici e le aree tutelati come bene culturale, l'altra le strade che siano nella prossimato di detti beni. Il soprintendente può altresì rilasciare apposito nulla osta o assenso per l'utilizzo a fini pubblicitari delle coperture dei ponteggi predisposti per l'esecuzione di interventi di conservazione (comma 3).
Assimilabili a quelle appena considerate sono le misure relative all'esercizio del commercio in aree di valore culturale. L'art. 52, comma 1, attribuisce ai Comuni, sentito il soprintendente, il potere di individuare aree presentanti valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui vietare o consentire con limitazioni l'esercizio del commercio; mentre al comma 1 al fine di assicurare il decoro di monumenti e immobili interessati da particolarmente rilevanti flussi turistici e delle aree a essi contermini, prevede che gli uffici territoriali del ministero, d'intesa con la Regione e i Comuni, adottino apposite determinazioni volte a vietare gli usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, abilitando al contempo le stesse autorità a procedere, d'intesa, al riesame delle autorizzazioni e delle concessioni rilasciate non più compatibili con le stesse esigenze.
Altre disposizioni si occupano di affreschi, stemmi e altri ornamenti di edifici e degli studi di artista, menzionati nell'articolo 11 comma 1.
L'articolo 50 comma 1 vieta il distacco degli affreschi non autorizzato dal sovrintendente, come misura volta a garantire l'integrità della cosa oggetto del distacco. Il comma 2 estende tale disciplina alle vestigia della prima guerra mondiale.
L'articolo 51 preclude che sia modificata la destinazione d'uso degli studi di artista e che ne sia rimosso il contenuto quando esso sia stato dichiarato di interesse storico particolarmente importante. La stessa disposizione vieta altresì la modifica della destinazione d'uso degli studi rispondenti alla tradizionale tipologia a lucernario e adibiti a tale funzione da almeno venti anni. In entrambi i casi l'esigenza tenute presente dal legislatore è quella di conservare la gestione d'uso del locale interessato.
L'articolo 48 sottopone ad autorizzazione dell'autorità di tutela il prestito per mostre ed esposizioni di beni culturali mobili, pubblici e privati. L'autorizzazione va rilasciata tenendo conto delle esigenze conservative del bene ed è subordinata all'adozione di misure volte a garantire l'integrità e la copertura assicurativa del bene. l'assicurazione nel caso di mostre promosse dal ministero o con la partecipazione dello stato può essere sostituita da una garanzia statale.

3. Circolazione

Ascrivibili all'area della tutela, ma significativamente connotati dalla finalità di garantire la fruibilità del bene culturale, risultano gli istituti disciplinati dal Codice al capo IV Titolo 1 della parte seconda, sotto la rubrica «Circolazione in ambito nazionale», e concernenti la circolazione dei diritti relativi al bene culturale. Questo si differenzia dal capo sulla circolazione internazionale non per motivi geografici, ma perché quella di ambito nazionale

tratta della circolazione dei diritti relativi al bene culturale e, laddove ammesso, del trasferimento del diritto di proprietà. La circolazione internazionale si occupa dell'uscita o dell'ingresso nel territorio nazionale di un bene culturale.

La disciplina della circolazione dei diritti sul bene culturale varia in ragione della condizione giuridica del bene, che a sua volta in larga misura dipende dalla natura pubblica o privata del soggetto che ne ha la proprietà e dalla categoria cui il bene va ascritto.
Iniziando dai beni culturali pubblici, occorre premettere che il legislatore è stato mosso dall'idea che la proprietà pubblica del bene non sia solo funzionale al godimento da parte della collettività e alla conservazione, ma che ne costituisse la migliore garanzia. Gli acquisti privilegiati (prelazione, acquisto coattivo) rappresentano questa direzione. L'idea avrebbe dovuto indurre all'inalienabilità dei beni culturali pubblici, ma ci sono stati spesso cambiamenti di traiettoria.
L'articolo 24 della legge 1089/1939 ammetteva l'inalienabilità dei beni culturali purché autorizzata dal Ministero. La di poco successiva disciplina civilistica, in caso dei beni demaniali, sancì la incommerciabilità (articolo 823). Con l'articolo 12 comma 3 della legge 127/1997 il legislatore stabilità che alle alienazioni di beni immobili di interesse storico-artisitboc dello Stato, dei Comuni e delle Province si applicassero le disposizioni stabilite nel 1939. Poi però con il comma 2 si andava a abrogare questa disposizione. L'articolo 54 del TU sancì la sottoposizione al regime proprio del demanio pubblico dei beni culturali dello stato, mentre per la generalità degli altri beni culturali degli enti pubblici fu prevista l'alienabilità previa autorizzazione del ministero. Nella legge 283/2000 si sancisce, nel rispetto di determinate condizioni, l'inalienabilità dei beni demaniali nel TU. Sempre il TU previde per i beni culturali delle persone giuridiche private senza fini di lucro, l'alienabilità previa autorizzazione per beni di eccezionale interesse.
Il Codice con le modifiche introdotte nel d.lgs. 62/2008 rappresenta l'ultima tappa di questo percorso. In particolare esso si pone come unica fonte della disciplina della circolazione dei diritti relativi ai beni del demanio culturale (articolo 53 comma 2) e dei beni culturali pubblici.
I beni pubblici vengono distinti in inalienabili e alienabili. In via preliminare è bene chiarire che con il termine alienazione gli artt. 54-57 del Codice fanno fieramente non a un istituto giuridico preciso, ma a un effetto che può conseguire da più istituti, consistente del trasferimento del diritto di proprietà a titolo oneroso o gratuito. I beni inalienabili comprendono (art. 54, commi 1 e 2):
I beni demaniali sono:

1. Un blocco di beni culturali demaniali (articolo 53):
- gli immobili e le aree di interesse archeologico (comma 1, lett. a);
- gli immobili dichiarati monumenti nazionali a termini della normativa vigente all'epoca della dichiarazione (comma 1, lett. b);
- le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche (comma 1, lett. c);
- gli archivi di enti pubblici territoriali (comma 1, lett. d);

- gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento alla storia politica ecc., ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive e religiose (comma 1, lett. d);
- le cose mobili di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre settant'anni, se incluse in raccolte di enti territoriali (comma 1, lett. d).

2. Un blocco di beni culturali pubblici non demaniali
- gli archivi degli enti pubblici non territoriali e i singoli documenti degli enti pubblici in genere (comma 2, lett. c);

3. le cose mobili e immobili di enti pubblici e di enti privati senza scopo di lucro, oggetto di «inalienabilità cautelare» (comma 2, lett. a).

La inalienabilità cautelare rappresenta una novità del Codice: prima si prevedeva che i beni culturali diversi dallo Stato e dalle persone giuridiche private senza fini di lucro fossero soggette, indipendentemente dalla inclusione in elenchi, alla disciplina tutelare, sulla base di una presunzione generale culturali. Ora è stabili che le cose degli enti pubblici in genere e dei privati senza fini di lucro siano inalienabili fino a quando non si concluda il procedimento di verifica. La norma risulta strettamente legata al meccanismo di verifica. Se l'esito è positivo, comporta la definitiva sottomissione della cosa alla disciplina tutelare, mentre se negativo preveda la fuoriuscita da detta disciplina.

Tutti gli altri beni culturali appartenenti a enti pubblici sono suscettibili di alienazione totale o parziale, previa autorizzazione del ministero. Possono distinguersi:
1. Beni alienabili previa autorizzazione subordinata alla sussistenza di garanzie (articolo 55) se si tratta di beni immobili demaniali.
2. Beni alienabili previa autorizzazione subordinata alla sussistenza di garanzie meno stringenti: si tratta anzitutto degli altri beni pubblici (i beni mobili degli enti territoriali e i beni mobili e immobili degli enti non territoriali), sempre esclusi quelli inalienabili (art. 56, comma 1), ivi compresa la vendita anche parziale di collezioni o serie di oggetti e di raccolte librarie da parte di enti pubblici non territoriali. In secondo luogo si tratta dei beni pubblici indicati (beni immobili demaniali) allorché siano utilizzati «a scopo abitativo o commerciale».

In entrambi i casi non deve derivarne danno alla conservazione e alla pubblica fruizione. Non sono richieste né l'indicazione degli obiettivi di valorizzazione né la valutazione degli stessi. Anche per questi beni le prescrizioni contenute nell'autorizzazione vanno riportate nell'atto di alienazione e trascritte nei registri immobiliari.

Per i beni culturali appartenenti a persone giuridiche private senza fine di lucro (compresi gli enti ecclesiastici) la loro alienazione è soggetta ad autorizzazione ministeriale (articolo 56 comma 1, b). L'autorizzazione è richiesta altresì nel caso di vendita anche parziale di collezioni o serie di oggetti, di raccolte librarie, archivi o singoli documenti. Anche in questo caso l'alienazione non deve derivare danno alla conservazione e alla pubblica fruizione. Anche pe

ale cose mobili o immobili appartenenti a soggetti privati senza fine di lucro trova applicazione l'inalienabilità cautelare.
La permuta dei beni culturali pubblici e privati alienabili previa autorizzazione è anche essa soggetta ad autorizzazione, ma in questo caso l'atto di consenso presuppone che si determini un incremento del patrimonio culturale nazionale o delle pubbliche raccolte.

Per gli altri beni culturali privati vale il principio della libera disponibilità. Rispetto al TU non risulta più prevista l'autorizzazione nel caso di alienazione di collezioni o di serie di oggetti appartenenti a privati con fini di lucro.

Indipendentemente dall'appartenenza ai singoli tipi di cui si compone la proprietà pubblica (demanio, patrimonio indisponibile, patrimonio disponibile) e quindi dalla sottoposizione alla disciplina propria di ciascun tipo, i beni culturali di enti pubblici, sul punto specifico, ma cruciale, della loro circolazione, risultano soggetti a un regime di incommerciabilità oppure di commerciabilità controllata (soggetta cioè ad autorizzazione ministeriale), mentre i beni culturali di privati sono sottoposti a una disciplina di commerciabilità controllata oppure di piena commerciabilità. Per gli uni, la commerciabilità controllata si pone, se non come regola, come dato senz'altro significativo, per gli altri, come eccezione, anch'essa peraltro rilevante.
La circolazione dei dirti sui beni culturali comprende anche l'istituto della denuncia. Secondo l'art. 59, comma 1, «gli atti che trasferiscono, in tutto o in parte, a qualsiasi titolo, la proprietà o, limitatamente ai beni mobili, la detenzione di beni culturali sono denunciati al ministero». Quanto alla funzione, si tiene che la denuncia tenda a permettere all'amministrazione una conoscenza aggiornata dell'apparenza giuridica e della disponibilità materiale della cosa, affinché essa possa assumere, quando necessario, le iniziative di tutela. Circa l'oggetto, la disposizione parla di atti che trasferiscono la proprietà o la detenzione, senza menzionare il possesso. È da pensare che siano soggetti a denuncia, oltre agli atti traslativi della proprietà o del diritto personale di godimento del bene. L'obbligo di denuncia incombe sia sui soggetti pubblici che su quelli privati senza scopo di lucro. Essa va presentata, entro 30 gironi dal compimento dell'atto, al soprintendente del luogo dove si trova il bene da parte del cedente e deve contenere dati identificativi del bene e del luogo in cui si trova.
L'inosservanza delle norme previste in tema di circolazione sui beni determina conseguenze sia sul piano penale, sia su quello civilistico. Secondo l'art. 164 «1. Le alienazioni, le convenzioni e gli atti giuridici in genere, compiuti contro i divieti stabiliti dalle disposizioni del Titolo I della parte seconda, o senza l'osservanza delle condizioni o modalità da esso prescritte, sono nulli. 2. Resta sempre ferma la facoltà del ministero di esercitare il diritto di prelazione ai sensi dell'art. 61, comma 2». La disposizione del comma 1 nella sua generalità richiede che vengano distinte le differenti ipotesi prospettabili.
Nel caso di alienazione di beni demaniali nei casi vietati dall'art. 54 o senza l'autorizzazione ministeriale nei casi ammessi dall'art. 55 o senza la sussistenza dei requisiti o delle condizioni previsti per il suo rilascio è da pensare che la nullità sia di carattere assoluto, stante l'incommerciabilità come situazione propria dei beni demaniali. Invero è la (valida) autorizzazione ad alienare che comporta la sdemanializzazione del bene culturale ai sensi dell'art. 55, comma 3.

Nel caso di alienazione degli altri beni di soggetti pubblici o di soggetti privati «non profit» senza l'osservanza della disciplina in tema di autorizzazione (art. 56, commi 3-4), la nullità sembra atteggiarsi in termini relativi, giacché a essere violato è l'interesse storico e artistico a garanzia del quale è prevista l'autorizzazione. Portatore di tale interesse è il Mibact, sicché solo questi pare abilitato a far valere la nullità.
Nel caso, infine, di omessa denuncia, consistendo la violazione non nell'inosservanza di un divieto (assoluto o relativo) posto alla commerciabilità del bene, ma solo nel mancato compimento di un atto successivo e distinto rispetto al negozio traslativo, sembra persuasiva la tesi che ritiene trattarsi di inefficacia piuttosto che di nullità. Questa qualificazione pare del resto meglio spiegare la salvezza della facoltà per il Mibact di esercitare il diritto di prelazione, risultando invero non lineare che gli effetti discendenti da un atto siano dalla legge a un tempo considerati inesistenti (in conseguenza della nullità) ed esistenti (ai fini della prelazione).

Brevemente spieghiamo le norme in tema di commercio dagli artt. 63 e 64 Cod. Nel caso di commercio di beni sottoposti alla disciplina speciale di tutela per l'esportazione l'autorità locale di pubblica sicurezza preposta a ricevere la dichiarazione preventiva di esercizio del commercio di cose antiche o usate è tenuta a trasmettere al soprintendente e alla Regione copia della dichiarazione presentata (art. 63, comma 1). L'esercente il commercio, a sua volta, è tenuto ad annotare quotidianamente le operazioni eseguite su un apposito registro, sottoposto a verifica da parte del soprintendente o da parte di funzionari della Regione. Coloro che esercitano il commercio di documenti, i titolari di case di vendita e i pubblici ufficiali preposti alle vendite mobiliari sono tenuti a comunicare al soprintendente l'elenco dei documenti d'interesse storico posti in vendita. Allo stesso obbligo sono soggetti i detentori di archivi che acquisiscano documenti aventi il medesimo interesse. Il soprintendente può avviare il procedimento di dichiarazione. Infine, chiunque vende al pubblico o espone al fine di commercio opere di pittura, scultura o grafica oppure oggetti di antichità o di interesse storico o archeologico è tenuto a rilasciare all'acquirente la documentazione attestante l'autenticità o almeno la probabile attribuzione e la provenienza o, in mancanza, una dichiarazione – redatta con le modalità previste dalle norme in tema di documentazione amministrativa e apposta ove possibile su copia fotografica delle opere o degli oggetti – recante le informazioni disponibili sull'autenticità o la probabile attribuzione e la provenienza (art. 64).

Della circolazione dei beni si occupa il capo V del Titolo 1 della parte seconda, articolato in cinque sezioni concernenti relativamente i Principi in materia di circolazione internazionale, l'Uscita dal territorio nazionale e l'ingresso, l'Esportazione dal territorio nazionale all'Unione Europea, la Disciplina in materia di restituzione, nell'ambito dell'Unione, di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno stato membro e la Disciplina in materia di interdizione dell'illecita circolazione dei beni culturali.
Tra i principi fondamentali dell'Unione Europea figura quello della libera circolazione delle merci: i beni culturali si ritenne nel 1968 che dovessero essere considerati come merci e quindi soggetti alle norme comunitarie. l'articolo 36 del Tfue prevede che lascino impregiudicati i divieti o le restrizioni alle esportazioni, giustificati da motivi di protezione del patrimonio artistico, storico e archeologico. Ne deriva che anche in questo caso vengono in

rilievo interessi in merito di tutela, in relazione ai quali l'Unione rimette agli stati la possibilità di porre con proprie norme deroghe al principio della libera circolazione.
In vista del completamento del mercato interno e al fine di evitare che l'apertura dei mercati potesse rendere di fatto inoperante la disciplina di tutela dei beni culturali stabilita dai singoli Stati, furono emanati il regolamento Cee 3911/1992 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, e la direttiva 93/7/Cee del Consiglio, del 15 marzo 1993.
Con il primo atto si disciplinò l'esportazione dei beni culturali verso Stati terzi, nell'intento di evitare che beni usciti illegalmente da uno Stato membro venissero esportati all'esterno dell'Unione, approfittando della legislazione eventualmente più permissiva vigente in altri Stati membri. Con il secondo si dettarono regole per il recupero di beni appartenenti al patrimonio culturale di uno Stato dell'Unione illecitamente usciti dal suo territorio. A tali atti (e alle loro modificazioni) ha dato rispettivamente esecuzione e attuazione lo Stato italiano con la l. 30 marzo 1998, n. 88.
I principi fondamentali ispiratori della normativa del Codice in tema di circolazione internazionale dei beni furono i seguenti:

- il controllo sulla circolazione internazionale «è finalizzato a preservare l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti»;
- detto controllo, che costituisce «funzione di preminente interesse nazionale», va esercitato nel rispetto dei vincoli discendenti dall'ordinamento comunitario e degli impegni assunti con convenzioni internazionali;
- i beni costituenti il patrimonio culturale non sono assimilabili a merci.

Tali principi presentano una stretta connessione. In particolare la disciplina del controllo sulla circolazione internazionale dei beni culturali, che si pone in deroga al principio comunitario della libera circolazione delle merci, si giustifica in relazione al peculiare interesse (storico, artistico ecc.) che deve sussistere, ai sensi della normativa nazionale, nei beni costituenti il patrimonio culturale. In mancanza di tale interesse le «cose d'arte» sono soggette al principio della libera circolazione in quanto merci, fermo restando in ogni caso il rispetto dei vincoli assunti dallo Stato italiano in sede di convenzioni internazionali.

L'uscita dal territorio dello stato di beni culturali e di cose di interesse culturale, non ancora individuate, è regolata da una disciplina articolata e le fattispecie previste variano in ragione del carattere definitivo o temporaneo dell'uscita.
L'articolo 65 comma 1 vieta l'uscita definitiva dei beni culturali mobili, indicati dell'articolo 10 comma 1-3. L'articolo 65 comma 2 riguarda il divieto di uscita definitiva e temporanea di cose di interesse culturale e riguarda le cose mobili appartenenti a enti pubblici e privati senza fini di lucro che siano opera di autore non vivente e la cui esecuzione risalga a oltre sessanta anni e le cose a chiunque appartenenti che rientrino nelle categorie dell'articolo 10 comma 3.
L'autorizzazione all'uscita definitiva di altre cose di interesse culturale è trattata sempre nell'articolo 65, comma 3. Fuori dai casi previsti dai primi due commi, è soggetto ad autorizzazione l'uscita definitiva di:

- cose, «a chiunque appartenenti», che siano opera di autore non più vivente e con esecuzione risalente a oltre settant'anni, che «presentino interesse culturale» e il cui valore, fatta

eccezione per le cose di cui all'Allegato A, lettera B, numero1 (ossia reperti archeologici), superi i 13.500 euro;
- degli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati che «presentino interesse culturale»;
- delle cose rientranti nelle categorie di cui all'art. 11, comma 1, lett. f, g, h (fotografie, mezzi di trasporto ultra settantacinquennali, beni e strumenti di interesse per la storia della scienza ultracinquantennali ecc.).

Per queste cose l'articolo 68 prevede che l'interessato richieda l'attestato di libera circolazione, previa denuncia e presentazione delle stesse ai competenti uffici di esportazione, indicando il valore venale. Si tratta di un adempimento che risponde all'esigenza di far emergere cose di interesse artistico la cui esistenza era ignorata. L'ufficio, accertata la congruità del valore indicato, emette o nega, l'attestato. In caso di diniego l'oggetto è sottoposto alla dichiarazione.
All'articolo 66 e 67 si discute dell'autorizzazione all'uscita temporanea. Per i beni culturali e le cose oggetto del divieto di susta definitiva o con uscita sottoposta ad autorizzazione è possibile l'uscita temporanea dal territorio nazionale per manifestazioni, mostre o altre eventi di alto interesse culturale, a condizione che ne siano garantite l'integrità e la sicurezza. Sono esclusi i beni suscettibili di subire danni nel trasporto o nella permanenza o quelli che costituiscono il fondo principale di una determinata sezione di museo. L'uscita temporanea è prevista quando i beni e le cose costituiscano arredo delle sedi diplomatiche o consolari oppure mobilio privato di cittadini italiani che ricoprono cariche presso tali sede o istituzioni internazionali. L'uscita richiede l'attestato di circolazione temporanea da parte dell'ufficio di esportazione competente, che fissa anche il termine massimo per il rientro.

L'articolo 65 comma 4 vaglia due ipotesi per l'uscita definitiva e temporanea di cose di interesse culturale sottoposta a comunicazione:
- cose indicate dall'art. 11, comma 1, lett. d, ossia le opere di pittura, scultura ecc., a chiunque appartenenti, di autore vivente o la cui esecuzione non risalga a oltre settant'anni;
- cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga a oltre settant'anni, il cui valore sia inferiore a 13.500 euro, eccezion fatta per le cose di cui all'Allegato A, lettera B, numero 1 (ossia reperti archeologici).

Per l'ingresso nel territorio nazionale delle cose e dei beni indicati nell'articolo 65 comma 3, l'articolo 72 prevede il rilascio di un certificato di avvenuta spedizione (nel caso sia proveniente da uno stato membro dell'Unione) o di avvenuta importazione (nel caso di beni provenenti da stati terzi) e questo ha la funzione di attestare il loro lecito ingresso in Italia.
Dell'esportazione dei beni culturali dal territorio dell'Unione, si occupa la sezione II agli articolo 73 e 74 che dettano nome di esecuzione del regolamento CE 116/2009. Tale regolamento ha come obiettivo quello di evitare che i beni fuoriusciti illecitamente da uno stato membro siano esportati all'esterno dell'unione. Ha previsto che, ai fini della esportazione verso paesi non membri, debba essere presentata sempre una licenza di esportazione rinascita dallo stato membro competente.

La sezione III si occupa della restituzione, nell'UE, di beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno stato membro e contiene la disciplina della direttiva UE 2014/60.
Illecita è reputata l'uscita dal territorio avvenuta in violazione della legislazione di tale Stato, oppure quella determinata dal mancato tempestivo rientro dopo un'uscita temporanea. In presenza di tali presupposti, lo Stato membro da cui territorio è uscito il bene può esercitare l'azione di restituzione. Quando esercitata dall'Italia, l'azione è promossa dal Mibact, insieme al ministero degli affari esteri. Il possessore, se in buona fede, ha solo titolo a un equo indennizzo.
Nel caso di azione esercitata dall'Italia, se il bene restituito non appartiene allo Stato, il Mibact lo tiene in custodia finché l'avente diritto, entro cinque anni, lo richieda. Decorso il termine, il bene è acquisto dal demanio statale.
La sez. IV, infine, richiama all'art. 87 le norme della convenzione dell'Unidroit sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, adottata a Roma nel 1995 e la cui ratifica è stata autorizzata dalla l. 7 giugno 1999, n. 213. La convenzione ha lo scopo di prevedere una disciplina uniforme fra gli Stati aderenti in tema di «restituzione» dei beni culturali rubati al legittimo proprietario e trasferiti all'estero e di «ritorno» nello Stato di provenienza dei beni culturali illecitamente esportati. La convenzione, ai sensi dell'art. 7, non si applica nei confronti degli Stati membri dell'Unione Europea, e perciò non si sovrappone per il suo campo di azione alla direttiva 93/7.
All'art. 87 viene richiamata altresì la convenzione Unesco sulla illecita importazione, esportazione e trasferimento di beni culturali, adottata a Parigi il 14 novembre 1970. Questa si applica alle cose considerate di interesse culturale dagli stati firmatari.
Il recente regolamento 2019/880 relativo all'introduzione e all'importazione nel territorio dell'Unione di beni culturali esportati illecitamente da paesi terzi, segnatamente di quelli provenienti da paesi interessati da conflitti armati, emanato con l'obiettivo di preservare il patrimonio culturale dell'umanità e prevenire il finanziamento del terrorismo.

4. Ritrovamenti e scoperte

Nel capo VI sempre del Titolo I il Codice disciplina il rinvenimento di beni culturali, sia come risultato – potendosi al riguardo distinguere fra «ritrovamenti» e «scoperte» a seconda che il rinvenimento sia esito di un'attività a ciò indirizzata oppure un evento meramente accidentale – sia come attività rivolta al rinvenimento.
Ai sensi dell'art. 91, i beni indicati all'art. 10 da chiunque e in «qualunque modo ritrovati» (per effetto quindi di ritrovamento o di scoperta) appartengono allo Stato. Occupiamoci ora di altri aspetti.
L'attività volta al rinvenimento di beni culturali, in particolare di quelli archeologici, in breve definibile come attività di ricerca, è dall'art. 88 fatta oggetto di riserva a favore dello Stato. Si tratta di un'attività che prevede la ricerca sul campo. La riserva a favore dello Stato trova giustificazione nell'esigenza che sia unitariamente valutata l'opportunità di avviare una ricerca e che sia assicurato lo svolgimento della stessa in termini idonei a garantire l'integrità dei reperti e la possibilità di condurre ulteriori ricerche. Il Mibact può disporre dell'occupazione temporanea dell'immobile interessato, con l'obbligo di indennizzare il

proprietario per i danni che questi subisca. Il ministero può concedere a un terzo, sia esso il proprietario o meno, l'attività di ricerca. Questo è suscettibile di revoca in caso di inosservanza delle clausole.
In caso di rinvenimento fortuito si prevedono a carico dello scopritore gli obblighi di denuncia e di conservazione temporanea. Essa deve avvenire entro 24 ore al sovrintendente o al sindaco e la conservazione è prevista nelle condizioni e nel luogo dove il bene è stato rinvenuto, con diritto al rimborso delle spese. A favore di tali soggetti è previsto un premio correlato al valore ritrovato. Alla sua determinazione prevede il Mibact, o nel caso di non accettazione, un terzo.
Per la tutela dei beni rinvenuti nei fondali, l'articolo 94 rinvia alla disciplina della convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo.

5. Acquisti privilegiati in tema di beni culturali

Con l'espressione acquisti privilegiati si fa riferimento a una serie di istituti in forza dei quali lo Stato, ma anche altri soggetti pubblici o perfino privati, acquisiscono la titolarità di beni culturali o di beni connessi a beni culturali con strumenti diversi da quelli previsti dal diritto privato.
L'ordinamento mette a disposizione, soprattutto per lo Stato, di strumenti particolari (definiti di diritti pubblico) che consentono l'acquisizione privilegiati di beni culturali o connessi a questi. Tali strumenti assolvono una funziona mista, che può essere cioè sia di conservazione che di valorizzazione. Di tali strumenti il primo consiste nell'acquisto a titolo originario a favore dello Stato dei beni rinvenuti (a seguito di ritrovamenti o scoperte). Gli altri sono costituiti dalla prelazione (artt. 60-62), dall'acquisto coattivo (art. 70) e dalle espropriazioni (artt. 95-100). Oltre a questi, viene indicata la cessione di beni culturali in luogo di pagamento di imposte, menzionata nell'articolo 57 del Codice.
La prelazione consiste nel potere da parte del ministero, o in caso di rinuncia di un altro ente territoriale interessato, di acquistare beni culturali alienati a titolo oneroso o in società, rispettivamente al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione. Il titolo oneroso consiste nella previsione di un corrispettivo per il trasferimento della proprietà (manca nella donazione e nei trasferimenti per causa di morte). Il corrispettivo può essere in denaro da chi lo vuole vendere o può essere determinato d'ufficio. Alla base della prelazione c'è quindi la volontà da parte del proprietario di dismettere il bene culturale con corrispettivo. La prelazione artistica è diversa da quella legale regolata dal diritto privato: quella artistica consiste in un atto amministrativo di trasferimento unilaterale della proprietà, ancorché assunto sulla base di una volontà del proprietario di trasmettere ad altri la titolarità del bene. La prelazione va esercitato entro il termine di decadenza di 60 giorni dalla data di ricezione della denuncia tramite notifica all'alienante. Non risulta necessario, ai fini dell'esercizio di prelazione, che intervenga la denuncia. Trattandosi però di un vero e proprio atto amministrativo, l'atto di prelazione richiede di essere motivato.
L'acquisto coattivo (o acquisto all'esportazione) consiste nella possibilità per lo Stato, o nel caso di rinuncia per la Regione, di acquistare la cosa in relazione alla quale è presentata richiesta di attestato di libera circolazione. L'acquisto coattivo non ha alla sua base una volontà

manifestata da parte del proprietario di dismettere la titolarità della cosa, ma potrebbe avere la volontà di trasferirla all'esterno. Questo acquisto avviene per il valore indicato nella denuncia presentata all'ufficio di esportazione, ossia per il valore venale. Quanto alle modalità di esercizio, si prevede una proposta da parte dell'ufficio di esportazione, che va deciso entro 90 giorni. Anche questo atto richiede di essere motivato.

L'espropriazione è disciplinata dagli articolo 95 e seguenti in tre distinte fattispecie:

- quella dei beni culturali: può concernere sia beni mobili che immobili e può essere disposta sia a favore dello Stato che di altri enti pubblici e privati senza scopo di lucro. La funzione che assolve risulta dalla formula secondo la quale essa è utilizzabile quando risposta a un importante interesse a migliorare le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica dei beni. Ne deriva che l'istituti non si pone come mezzo ordinario per incrementare il patrimonio pubblico dei bei culturali, ma come strumento straordinario in presenza di un interesse importante; esso sembra ascrivere all'area della valorizzazione piuttosto che a quella della tutela. Questo tipo di espropriazione si stingue dall'ordinaria espropriazione per pubblica utilità perché la mera acquisizione del bene realizzerebbe in sé l'interesse pubblico.
- quella per fini strumentali: questa è prevista per le cose immobili non culturali, al fine di isolare e restaurare beni culturali immobili, assicurarne la luce e/o la prospettiva, garantire o accrescerne il decoro o il godimento da parte del pubblico, facilitarne l'accesso.
- quella per interesse archeologico: rispetto all'occupazione temporanea dell'articolo 88, questa espropriazione è utilizzabile quando gli interventi richiesti dall'attività volta al ritrovamento dei beni culturali comportino una modificazione irreversibili dello stato dei luoghi.

Per queste tre fattispecie valgono regole diverse in tema di procedimento e indennizzo. Per l'espropriazione di beni culturali vengono in rilievo gli artt. 95 e 99. Nel caso di espropriazione promossa dal Mibact a beneficio dello Stato o di persona giuridica privata senza fine di lucro, il procedimento è incardinato per intero presso il ministero. Viceversa, nel caso di espropriazione a favore di altri soggetti pubblici, il Mibact è competente ad autorizzare l'esproprio e a dichiarare la pubblica utilità, mentre il resto della procedura è di spettanza dell'ente beneficiario. L'indennità di esproprio è commisurata al prezzo che il bene avrebbe nel mercato nazionale. Si tratta di un criterio più vantaggioso per il proprietario rispetto a quelli ordinari vigenti in materia espropriativa.

Per l'espropriazione per fini strumentali e per interesse archeologico vengono in rilievo agli artt. 98 e 100. Autorità competente alla dichiarazione di pubblica utilità è il Mibact o, nel caso di espropriazione per fini strumentali, anche la Regione. L'approvazione del progetto (delle opere da effettuarsi) equivale a dichiarazione di pubblica utilità. Per gli altri aspetti della procedura e per la determinazione dell'indennità l'art. 100 fa rinvio, «in quanto compatibili», alle «disposizioni generali in materia di espropriazione per opere pubbliche», e pertanto a quelle contenute nel Tuepu (in particolare, in tema di indennità, agli artt. 32 s., 36 ss. e 40 ss.) [Gasparri 2007a, 404; 2007b, 408 s.]. Il d.p.r. 327/2001 all'art. 52 si occupa dei temi in esame, stabilendo che «nei casi di espropriazione per fini strumentali e per interesse archeologico si applicano in quanto compatibili le disposizioni del presente Testo unico».

6. Lavori relativi ai beni culturali

La disciplina dei lavoratori di restauro e di quelli concernenti beni culturali a opera di soggetti pubblici (e di privati) è contenuta del Codice dei contratti pubblici agli artt. 145 e seguenti. Ha una significativa specialità rispetto a quella dettata per la generalità dei lavori pubblici: questa esigenza di specialità nasce dalla centralità del fine conservativo dei lavori sui beni culturali, con la conseguente prevalenza di criteri qualitativi su quelli di ordine economico nella scelta e nell'esecuzone dei lavori.
L'articolo 147 comma 6 prevede che per la direzione dei lavori, il supporto tecnico alle attività del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori, nonché l'organo di collaudo comprendono un restauratore di beni culturali qualificato ai sensi della normativa vigente.

7. Figure professionali in tema di tutela

Molteplici sono le figure professionali coinvolte nell'attività in cui si scompone la tutela. Ne dà un quadro completo l'articolo 9-bis del Codice, che parla di «archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale». Al riguardo l'art. 2 della l. 22 luglio 2014, n. 110, prevede la istituzione presso il Mibact di «elenchi nazionali di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte in possesso di requisiti individuati» con decreto ministeriale (commi 1 e 2). Tali elenchi peraltro, precisa il comma 3, «non costituiscono sotto alcuna forma albo professionale», sicché l'iscrizione nell'elenco non rappresenta condizione necessaria per l'esercizio della corrispondente attività.
L'articolo 29 del Codice si occupa poi dei profili di competenza dei restauratori, stabilendo al comma 6 una riserva di attività a favore di tale figura con riferimento al restauro sui beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici, fermo quanto disposto dalla normativa in materia di progettazione ed esecuzione di lavori. Tale decreto si occupa altresì degli operatori che svolgono attività di collaborazione con i restauratori: tecnici del restauro di beni culturali e tecnici del restauro di beni culturali con competenze settoriali (artt. 2 e 3), nonché chimici, geologi, fisici e biologi, nell'ambito delle rispettive competenze (art. 4). L'art. 29 disciplina anche la formazione della figura del restauratore, disponendo che con decreto ministeriale siano definiti i criteri e i livelli di qualità cui si deve adeguare l'insegnamento del restauro (comma 8) e che esso venga impartito dalle scuole di alta formazione di studio istituite ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituto centrale del restauro, Opificio delle pietre dure e Istituto centrale per la patologia del libro), nonché da soggetti pubblici o privati accreditati presso lo Stato (commi 9 e 11). Infine, al comma 10, disciplina la formazione delle figure professionali che svolgono attività complementari rispetto al restauro e alle altre attività di conservazione. È opportuno precisare che la qualifica di restauratore di bene culturale si assume per uno o più settori di attività indicati nell'Allegato B (comma 1), ad

esempio materiali lapidei, musivi e derivati, materiale librario e archivistico, manufatti dipinti su supporto ligneo e tessile. Relativamente alle altre figure professionali sopra richiamate va ricordato che il decreto 31 gennaio 2006 del ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha provveduto al «riassetto delle Scuole di specializzazione nel settore della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale». Fra tali Scuole possono citarsi, ad esempio, quelle «in beni archeologici», «in beni architettonici e del paesaggio», «in beni storici artistici» e «in beni archivistici e librari».

8. Sanzioni amministrative e penali

Nel capo I del Titolo I e nel capo I del Titolo II della parte quarta il Codice si occupa delle sanzioni, nell'ordine, amministrative e penali relative alla parte seconda concernente i beni culturali. La sequenza delle disposizioni riflette la scelta sistematica operata dal d.lgs. 42/2004 consistente in una stretta connessione fra sanzioni amministrative e sanzioni penali, le seconde spesso chiamate a «doppiare» le prime, ed entrambe poste a presidio delle disposizioni sostanziali poste dal Codice e volte a «tutela di funzioni», ossia dei compiti di vigilanza e di intervento sui beni culturali affidati all'autorità amministrativa. Le fattispecie sanzionate appaiono riconducibili a tre categorie:

- Inosservanza di precetti direttamente posti dalla disciplina amministrativa sostanziale.
- Inosservanza di prescrizioni poste dall'autorità amministrativa.
- Mancata acquisizione di atti di consenso che andavano richiesti all'amministrazione.

Le sanzioni amministrative comprendono figure differenti sul piano della tipologia e del regime giuridico. A parte la misura della nullità dei contratti posti in essere in violazione dei divieti o senza l'osservanza delle condizioni o modalità prescritte, sono contemplati due diversi complessi di misure: le sanzioni amministrative e le misure rispristinatorie.
Le sanzioni amministrative in senso stretto presentano una natura essenzialmente punitiva e si rivolgono direttamente al responsabile della violazione di un precetto normativo. Pertanto, in genere, non sono commisurate al danno eventualmente cagionato.
Le misure ripristinatorie o alternative, viceversa, assolvono fondamentalmente alla funzione di ristabilire l'ordine fattuale violato e, orientate alla cosa oggetto di tutela da parte della norma, tendono a riportarla nella situazione anteriore alla violazione. Quando, per motivi di necessità o di opportunità, si trasformino in una misura alternativa di carattere pecuniario, questa si commisura al valore della lesione prodotta o a quanto è necessario per la sua rimozione. Per esempio per il trasferimento all'estero di beni culturali in violazione delle disposizioni in tema di circolazione internazionale l'articolo 165 prevede la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 77,50 a 465 euro. Un altro esempio è per la violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabilità dagli articoli 22-40 del Codice, l'articolo 160 contempla la misura ripristinatori dell'esecuzione, a carico o a spese del responsabile delle opere necessarie alla reintegrazione.
Quanto alle sanzioni penali, merita essere ricordato che esse consistono in alcuni casi nella reclusione e della multa, in altri nell'arresto e nell'ammenda, componenti rispettivamente fattispecie di delitti (artt. 173, 174, 176 e 178) e di contravvenzioni (artt. 169, 172, 175, 180).

La distinzione fra delitti e contravvenzioni è importante sotto il profilo dell'elemento soggettivo, nonché sotto il profilo del rilievo da assegnare alla conoscenza o all'ignoranza del carattere culturale del bene cui la condotta si riferisce come pure della necessità di acquisire preventivamente rispetto all'espletamento di certe attività un atto di consenso dell'amministrazione.
In secondo luogo può rilevarsi che le fattispecie di reato sono costruite sovente in termini di reato di pericolo astratto e talora di pericolo indiretto rispetto alla lesione del bene culturale. Così ad esempio un astratto giudizio di pericolosità è rintracciabile nelle condotte di demolizione, rimozione o restauro senza autorizzazione, mentre nell'esecuzione, in casi di assoluta urgenza, di lavori indispensabili a prevenire danni al bene culturale senza darne immediata comunicazione alla soprintendenza – esecuzione che può in concreto essere vantaggiosa per il bene – a essere tutelata direttamente è piuttosto la funzione esercitata dall'autorità amministrativa, a sua volta posta a presidio del bene.
Queste fattispecie si affiancano a quelle previste dal codice penale. È da osservarsi che il livello di effettività delle sanzioni penali previste dal Codice è tendenzialmente scarso. In data 18 settembre 2018 è stato approvato in prima lettura dalla Camera un d.d.l. (Orlando-Franceschini) di riforma della disciplina sanzionatoria in tema di reati contro il patrimonio culturale. Il disegno di legge nasce dall'esigenza di fornire una disciplina unitaria e coerente della materia, superando la frammentazione attualmente esistente fra il Codice dei beni culturali e del paesaggio e il codice penale. A tal fine inserisce nel libro secondo del codice penale il Titolo VIII-bis «Dei delitti contro il patrimonio culturale», con la contestuale abrogazione degli artt. 170, 173, 174 e 176-179 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Al contempo introduce un regime di maggiore severità per le condotte lesive del patrimonio culturale, inasprendo le pene per alcuni delitti (ad es. per la contraffazione di opere d'arte) e prevedendo nuove ipotesi di reato (ad es. distruzione, dispersione ecc. di beni culturali o paesaggistici) e di circostanze aggravanti di reati aventi oggetto beni culturali o paesaggistici (ad es. se il danno cagionato è di rilevante gravità).

Capitolo 4 - La valorizzazione

1. Dalla tutela alla valorizzazione

Tutela e valorizzazione devono essere considerate come funzioni amministrative da contestualizzare nell'ambito della complessità che caratterizza la materia a esse riferita, ossia il patrimonio culturale.
Tra le principali caratteristiche del patrimonio culturale c'è quella di essere un insieme di beni portatori di numerosi e diversi interessi, sia pubblici che privati, spesso in contrasto tra di loro, cui possono collegarsi altrettante situazioni giuridiche. Gli interessi in questione possono avere anche una dimensione ultrastatale, spesso infatti sono legati all'UNESCO. Possono avere anche a che fare con il contemperamento tra la tutela del decoro dei beni culturali e l'esercizio delle attività commerciali. A questo proposito l'articolo 52 del Codice stabilisce che «al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i

competenti uffici territoriali del ministero, d'intesa con la Regione e i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico».
Il patrimonio culturale dunque riguarda molteplici interessi, cui possono corrispondere differenzino funzioni, una pluralità di soggetti e, di conseguenza, diverse soluzioni normative, organizzative e procedimentali. Vi è interesse al controllo della circolazione e del commercio, alla preservazione fisica del bene, alla conservazione del bene nel suo contesto originario, alla fruizione pubblica del patrimonio e anche all'uso della cosa, laddove sia per esempio un edificio per funzioni pubbliche o religiose. Questa pluralità di interessi diventa problematica perché non solo entrano spesso in contrasto tra di loro, ma anche perché possono insistere sulla medesima cosa.
La globalizzazione ha reso il quadro ancora più complesso, producendo effetti significativi anche sui tesori nazionali: alcuni stati infatti mirano a conservare i propri beni, mentre altri adottano un approccio International multiculturalism. La scienza giuridica ha perciò tentato in più occasioni di fornire una classificazione dei diversi interessi pubblici collegati al patrimonio culturale. La molteplicità di questi interessi si riflette poi sul rapporto tra la pubblica amministrazione che deve occuparsene e i privati, che siano questi proprietari di beni, pubblico fruitore, mecenati o finanziatori.

Per identificare le diverse funzioni amministrative del settore del patrimonio culturale è quindi necessario individuare le finalità dell'intervento pubblico in questa materia. Esse sono fondamentalmente due: la tutela (conservazione e protezione) e la fruizione (godimento pubblico e diffusione della conoscenza). Vi è la necessità di riconoscere, conservare, proteggere e recuperare il patrimonio culturale, quindi di tutelarlo. Accanto a queste, vi è la necessitò di diffondere, far conoscere, rendere accessibili i valori culturali, quindi di valorizzarli. Dopo la seconda guerra mondiale i beni culturali non sono più stati concepiti come materia elitaria, riservata ai pochi, ma come importante strumenti di sviluppo della cultura. Tutela e valorizzazione sono dunque le due principali funzioni che intervengono in materia di patrimonio culturale: l'ambito d'azione è lo stesso, ma sono diversi i fini di queste due attività che possono anche configgere proprio a causa dell'accessibilità ai beni (la tutela cerca di diminuirla, la valorizzazione di accrescerla).
La tutela quindi è diretta principalmente a impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e nel suo contenuto culturale: la prima attività in cui si sostanzia è proprio quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a questa ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione. Gli interventi di tutela e di valorizzazione variano in base al tipo di bene, se immobile o mobile, se pubblico o privato, se culturale o paesaggistico. Dal punto di vista logico però la supremazia è della tutela.
Nel 1998 venne individuata un'altra funzione di carattere strumentale: la gestione, definita come «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad

assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione». Nel 2001 però quando si è modificato l'articolo 117 della Costituzione non c'è stato alcun riferimento a questa terza funzione, che ha validità sotto un punto di vista logico.
Il Codice fornisce una definizione sia di tutela, sia di valorizzazione. Tra i principi generali emerge in modo netto il ruolo fondamentale attribuito a queste due funzioni, in quanto si afferma - in primo luogo - che, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la repubblica tutela e valorizza il patrimonio; - in secondo luogo - che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

La varietà di interessi, per lo più contrastanti, e la costante dialettica tra pubblico e privato rendono impossibile affidare a un unico potere pubblico tutti i compiti legislativi e amministrativi in materia. Per quanto riguarda quelle legislativa, la Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela dei beni culturali, mentre include la valorizzazione tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. La conservazione e la protezione devono avere una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, mentre quelle di valorizzazione è giusto siano decise in base alle caratteristiche delle Regioni nel rispetto di principi definiti dalle leggi statali. Alla legislazione regionale compete la disciplina della fruizione e della valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente. Il Codice, nel dare attuazione all'articolo 117 della Costituzione, riconosce alle Regioni la potestà di legiferare in materia di valorizzazione dei quali lo stato non abbia disponibilità.
Per quanto riguarda le competenze amministrative, la funzione di tutela è attribuita al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni tramite forme di intesa e di coordinamento. La funzione di valorizzazione è invece ripartita secondo il criterio della disponibilità del bene. Sono poi previste diverse forme di collaborazione e cooperazione tra i vari soggetti per perseguire la frizione e la valorizzazione dei beni culturali.

Nel settore del patrimonio culturale trova ampia applicazione il principio costituzionale secondo cui le pubbliche amministrazioni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.
Il ruolo dei privati in questo ambito ha attraversato tre fasi:

1. Il rapporto tra privati proprietari e pubbliche amministrazioni era bilaterale; si contrapponevano i due interessi;
2. Struttura trilaterale, nata dopo l'articolo 9 della costituzione, dove vi sono l'interesse pubblico, quello del privato proprietario e quello della collettività.
3. Rapporto multilaterale, dove compaiono anche altri interessi, come quelli dei privati finanziatori/mecenati.

Sia nella sfera pubblica che in quella privata vi sono quindi diverse categorie di interessi che danno vita a molteplici forme di rapporti: vi sono contrapposizioni, ma anche collaborazioni.

2. La funzione di valorizzazione

È una funzione di origine recente quella di valorizzazione: prevede degli interventi sul patrimonio storico e artistico non ascrivibili alla mera conservazione che vadano ad aumentarne il valore. La lunga storia della valorizzazione mostra le difficoltà dell'ordinamento italiano nel regolare una funzione amministrativa diversa dalla tutela; solo dal 1964 questa espressione viene utilizzata in modo stabile e continuativo con riferimento al patrimonio culturale per indicare ogni attività, diversa dalla tutela, volta a perseguire la fruizione, la promozione e la diffusione della conoscenza. Nel 2009 viene creata per questa funzione un'apposita direzione generale nel Ministero: nel 2014 però questa è stata soppressa e i compiti di valorizzazione sono stati distribuiti tra gli uffici del ministero sia a livello centrale che periferico.
La valorizzazione si presenta come una funzione amministrativa il cui ambito materiale di intervento - il patrimonio culturale - e il cui fine - la fruizione e la diffusione della conoscenza dei valori culturali di cui il patrimonio è portatore - sono stati definiti in modo chiaro sul piano normativo. Viceversa le attribuzioni (mezzi, istituti e procedure) hanno trovato una scarna disciplina normativa.
Le difficoltà nel dare un contenuto preciso alla valorizzazione discendono dalle caratteristiche stesse di questa funzione, la cui nozione è aperta, perché comprensiva di ogni possibile iniziativa diretta a incrementare la fruizione dei beni culturali, e dinamica, in quanto espressione di un processo di trasformazione delle modalità di godimento dei valori di cui i beni stessi sono portatori. Mantiene così una natura ambigua questa funzione e per lungo tempo non + stato semplice classificarla.

Nel disciplinare la valorizzazione, il Codice differenzia diverse ipotesi, sempre muovendosi lungo il crinale della dialettica tra pubblico e privato. Si distingue tra la valorizzazione di beni pubblici (articolo 112) e privati (articolo 113). L'articolo 12 stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli enti pubblici territoriali assicurino la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi di culturale, mentre la valorizzazione degli altri è assicurata con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati. L'articolo 113 dispone che le attività e le strutture di valorizzazione a iniziativa privata di beni privati possano beneficare del sostegno pubblico.
Il Codice distingue poi tra la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica da quelli di proprietà privata. Nel primo caso sono dettate disposizioni analoghe a quelle contenute nell'art. 112, con riferimento alla valorizzazione. Nel secondo caso è previsto che possano essere assoggettate a visita da parte del pubblico per scopi culturali alcune categorie di beni; le modalità di visita sono concordate tra il proprietario e il ministero.
L'articolo 101 introduce poi una distinzione in base alla titolarità, pubblica o privata, degli istituti e dei luoghi della cultura: se sono pubblici, sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico (comma 3), se sono strutture espositive o istituti e luoghi della culturale di privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio privato di utilità sociale (comma 4). Questa distinzione appare senza dubbio utile nell'ottica di applicare differenti regimi giuridico agli istituti culturali pubblici e a quelli privati.

L'articolo 111 poi sancisce che la valorizzazione è a iniziativa pubblica o privata. Si sofferma su entrambe le fattispecie. Le valorizzazioni a iniziativa pubblica si basano sulla libera partecipazione, sulla pluralità di soggetti, sulla continuità di esercizio, sulla parità di trattamento, sull'economicità e sulla trasparenza. Quella a iniziativa privata è un'attività socialmente utile ed è riconosciuta la solidarietà sociale. La valorizzazione ha dunque un carattere multiforme, che muta la sua qualificazione giuridica a seconda della demarcazione pubblico/privati.

La valorizzazione è caratterizzata dalla atipicità degli interventi; si possono individuare varie classi di attività comprese nella valorizzazione:

- Di tipo diretto o indiretto: l'organizzazione di mostre ed esposizioni coinvolgono il bene direttamente, mentre i servizi aggiuntivi ne offrono una migliore fruizione indiretta.
- Di tipo contestuale o extracontestuale: l'istituzione di servizi aggiuntivi presso i musei opera nel contesto dei beni oggetti di intervento, mentre la diffusione della conoscenza dei beni (campagne pubblicitarie) si pongono al di fuori di tale contesto.

L'articolo 118 stabilisce che il ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, anche con il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati, realizzano, promuovono e sostengono, anche congiuntamente, ricerche, studi e altre attività conoscitive aventi a oggetto il patrimonio culturale. Inoltre, al fine di garantire la raccolta e la diffusione sistematica dei risultati degli studi, delle ricerche e delle attività svolte in collaborazione con le università o altri soggetti pubblici e privati, il ministero e le Regioni possono stipulare accordi per istituire, a livello regionale o interregionale, centri permanenti di studio e documentazione del patrimonio culturale, prevedendo il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati. L'articolo 119 prevede poi che il ministero può concludere accordi con i ministeri della Pubblica istruzione e dell'Università e della Ricerca, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali interessati, per diffondere la conoscenza del patrimonio culturale e favorirne la fruizione.
Il segnale più evidente della crescente attenzione data dallo Stato alla diffusione della conoscenza del patrimonio culturale è rappresentato dalla istituzione, nel 2014, di un'apposita direzione generale del ministero d edicata all'Educazione e alla Ricerca, che ogni anno predispone un piano nazionale per l'educazione al patrimonio culturale.
Nella valorizzazione, la distinzione tra pubblico e privato, nelle diverse forme qui ricostruite, costituisce perciò un elemento «consustanziale» ai caratteri, allo svolgimento e all'organizzazione della funzione. In particolare, se si considerano il regime proprietario e l'iniziativa e la loro influenza sulla classificazione della funzione, nonché i profili organizzativi, può osservarsi come la dicotomia pubblico-privato incida sulla valorizzazione con riferimento a tre fattori: la materia, i soggetti, il regime giuridico.
Quanto alla materia, si è potuto vedere come pubblico e privato siano i termini di riferimento per regolare l'ambito di intervento della funzione, che varia in base al regime proprietario dei beni, ma anche all'iniziativa.
In merito ai soggetti, la loro natura pubblica o privata qualifica l'iniziativa e, dunque, classifica l'attività. Ciò vale, in particolare, per la valorizzazione e per i luoghi e gli istituti della cultura e

il relativo servizio di fruizione. Infine, circa il regime giuridico, gli elementi considerati danno vita a discipline differenziate. Per esempio, le norme sulle forme di gestione si applicano alla valorizzazione a iniziativa pubblica, restando ovviamente libere le modalità di organizzazione dell'attività a iniziativa privata (che comunque può beneficiare del sostegno pubblico).

Il riparto di competenze in materia di valorizzazione presuppone la cooperazione tra i pubblici poteri. L'articolo 112 del Codice prevede un complesso sistema finalizzato ad agevolare la cooperazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché di favorire soluzioni organizzative più efficaci. Tra questi ci devono essere degli accordi presi su base regionale e subregionale e dei piani strategici di sviluppo culturale. Il comma 5 prevede che questi piani possano essere affidati ad appositi soggetti giuridici, costituti dallo Stato. A questi possono partecipare privati proprietari di beni suscettibili di essere oggetto di valorizzazione. Possono poi essere stipulati accordi con lo stato per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali. Col tempo è stato affinato il sistema degli accordi tra i soggetti pubblici ed è stata prevista un'apposita soluzione organizzativa per lo svolgimento delle attività di valorizzazione. È il caso degli organismi per la valorizzazione, ossia i soggetti giuridici contemplati dall'articolo 112 comma 5 costituiti da Stato, Regioni ed altri enti. La scelta di prevedere appositi soggetti cui affidare compiti di valorizzazione non è di per sé una soluzione originale, ma lo diviene se inserita in un nuovo assetto di cooperazione, pianificazione e gestione per lo svolgimento di questa funzione amministrativa. Sotto questo profilo, infatti, gli organismi per la valorizzazione si innestano in una sequenza costituita da tre diverse fasi: la fase strategica, in cui sono definiti gli accordi tra i diversi soggetti pubblici (ed eventuali privati); la fase programmatoria, in cui sono elaborati i piani di sviluppo culturale; la fase gestionale, in cui si ricorre alle forme previste dall'art. 115 del Codice. Ora, in questo contesto, gli organismi per la valorizzazione sono destinati ad assolvere un ruolo fondamentale nella fase programmatoria e, inoltre, possono partecipare alla fase gestionale (non a caso è nell'art. 115, relativo alle forme di gestione, che si trovano altre disposizioni riguardanti questi soggetti).
L'attuazione delle disposizioni sugli accordi si è rilevata particolarmente difficile e complessa e ci sono stati pochi accordi di valorizzazione.

Tra gli strumenti per assicurare la valorizzazione ci sono quelli di tipo finanziario, che possono essere di varia natura, ivi inclusa quella fiscale. In questa sede rilevano in particolare i programmi o le iniziative a finanziare interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale in sede europea. In ambito nazionale si segnalano tre strumenti. Il primo è il piano strategico "Grandi progetti culturali" con cui sono individuati beni o siti di eccezionale interesse culturale e di rilevanza nazionale per i quali sia necessario urgente realizzare interventi organici di tutela, riqualificazione e valorizzazione, anche a fini turistici. Sono previsti 65 milioni di euro annui.
Il secondo è il programma per la "Capitale italiana della cultura": una città italiana viene definita "capitale della cultura" sulla base di un'apposita procedura di selezione definita con decreto del ministero per i beni culturali. Hanno come fine quello di incrementare la fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale e hanno natura strategia di rilievo nazionale.

Sono finanziati entro un milione di europee. Per l'anno 2015, sono state selezionate come Capitali italiane della cultura, le città finaliste della competizione nel 2019 (vinta da Matera), ossia Ravenna, Cagliari, Lecce, Perugia e Siena. Per il 2016, Capitale italiana della cultura è stata Mantova, per il 2017, Pistoia; per il 2018, Palermo; per il 2020 (esteso anche al 2021 a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19), Parma.
l terzo strumento è il «Fondo cultura». Tale fondo è stato istituito nel 2020 nello stato di previsione del ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo, con una dotazione iniziale di 100 milioni di euro (di cui 50 per l'anno 2020 e 50 per l'anno 2021). Il Fondo cultura è finalizzato alla promozione di investimenti e altri interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale. La dotazione del fondo può essere incrementata dall'apporto finanziario di soggetti privati. Una quota delle risorse, inoltre, è destinata a un fondo di garanzia per la concessione di contributi in conto interessi e di mutui per interventi di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, gestito e amministrato a titolo gratuito dall'Istituto per il credito sportivo in gestione separata.

3. La fruizione e la gestione

La fruizione riceve nel Codice un'autonoma disciplina, seppur insieme con la funzione di valorizzazione. Le modalità di riparto delle competenze in materia di fruizione, sia legislative che amministrative sono le medesime stabilite per la valorizzazione. Dalla struttura e dai contenuti del Codice traspare la scelta di regolare entrambe in modo analogo, con previsioni simili, ma collocate in articoli separati. Questa impostazione ha il vantaggio di porre in primo piano il godimento pubblico dei beni culturali.
Quanto alle tipologie di fruizione, si distingue tra pubblica o individuale (nel caso degli archivi l'espressione da utilizzare è legata alla consultabilità); i primi sono destinati alla collettività compatibile con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela (art. 2 comma 4), mentre i beni di proprietà privata possono essere assoggettati a visita pubblica solo in casi eccezionali. Di particolare interesse è la disciplina del biglietto di ingresso a monumenti, musei, gallerie, scavi, parchi e giardini dello Stato: è dettata da un apposito regolamento, il decreto del ministro per i Beni culturali e ambientali nel decreto 507 del 1997. Questo elenca anche le categorie di soggetti esenti dal pagamento (giovani under 18) e le modalità con cui i direttori degli istituiti possono stabilire l'importato. Non è più prevista la gratuità per gli over 65, l'inclusione in pianta stabile del corpo docente tra le categorie escluse e la previsione dell'ingresso libero per tutti ogni prima domenica. Il Codice prevede (art. 110), in particolare, che i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso agli istituti e ai luoghi della cultura, nonché dai canoni di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali, siano versati ai soggetti pubblici cui gli istituti, i luoghi o i singoli beni appartengono o sono in consegna, in conformità alle rispettive disposizioni di contabilità pubblica.
A completamento delle regole sui criteri di accesso agli istituti e ai luoghi della cultura statali, occorre menzionare il decreto del ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo 30 giugno 2016, recante «Criteri per l'apertura al pubblico, la vigilanza e la sicurezza dei musei e

dei luoghi della cultura statali». L'articolo 1 di tale decreto, abrogando il precedente atto del 1993, stabilisce che i musei e i luoghi della cultura dello Stato sono aperti, di regola, tutti i giorni feriali e festivi, a eccezione del 1º gennaio e del 25 dicembre, e fatta comunque salva la possibilità di prevedere, in ragione di particolari esigenze di buon andamento, un giorno di chiusura infrasettimanale. I musei e i luoghi della cultura dello Stato sono aperti, di regola, per undici ore al giorno, in conformità con la contrattazione integrativa di ministero. L'orario di apertura di musei, monumenti e gallerie è di regola dalle ore 9:00 alle ore 20:00. Le aree e i parchi archeologici, i parchi, le ville e i giardini sono visitabili, di regola, dalle ore 9:00 a un'ora prima del tramonto. Il decreto prevede poi meccanismi di flessibilità per assicurare anche orari, al fine di assicurare una più ampia fruizione.
Per quanto riguarda la fruizione individuale, il Codice nell'articolo 106 stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali possano concedere l'uso dei beni culturali che abbiano in consegna, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, a singolo richiedenti. Per gli altri beni invece la concessione d'uso è subordinata all'autorizzazione del ministero, rilasciata a condizione che il conferimento garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicuratala compatibilità della destinazione d'uso col carattere storico-artistico del bene stesso.
La riproduzione di beni culturali che consista nel trarre talchi, per contatto, dagli originali di sculture o di opere di rilievo è di regola vietata dall'articolo 107 del Codice. Questa è consentita solo in via eccezionale e nel rispetto delle modalità stabilisce con apposito decreto ministeriale. Sono invece consentiti, previa autorizzazione del sovrintendente, i calchi da copie.
Il Codice nell'art. 108 regola i canoni di concessione e corrispettivi connessi alle riproduzioni, che sono determinati dall'autorità che ha in consegna i beni, tenendo anche conto di:

- Carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso;
- Mezzi e modalità di esecuzione della riproduzione
- Uso e destinazione delle riproduzioni, nonché eventuali benefici economici.

Nessun canone è previsto per riproduzioni richieste da privati per uso personale o di studio.
In quanto alla riproduzione, dato il diffondersi dei telefoni e delle videocamere, è concessa se le attività sono svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale.

Per luoghi e istituti della cultura si indicano musei, parchi e aree archeologiche, biblioteche, archivi e complessi monumentali. Ai sensi dell'articolo 101, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, si intende per: «museo», una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio; «biblioteca», una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio; «archivio», una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca; «area archeologica», un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica; «parco archeologico», un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze

archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto; «complesso monumentale», un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, un'autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica. Se sono appartenenti a soggetti pubblici sono destinati alla fruizione pubblica ed esercitano un servizio pubblico (art. 101), mentre se sono appartenenti a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un servizio di utilità sociale.
Col d.l. 83 del 2014 si è riconsiderata la disciplina museale, adeguandola agli standard internazionale in materia di musei e di migliorare la promozione e lo sviluppo della cultura anche sotto il punto di vista digitale. Ogni museo è dotato di un proprio statuto, in conformità con quanto previsto dall'ICOM. È stata costituita una direzione generale centrale, dotata di articolazioni periferiche, dedicata ai musei: si tratta della direzione generale Musei e delle direzioni regionali Musei. La prima cura le collezioni dei musei statali, con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione e sovrintende al sistema nazionale, coordinando le regioni: è articolata in due servizi dirigenziali, uno compente sugli affari generali e sulle collezioni, l'altro sulla gestione e sulla valorizzazione. Le direzioni regionali invece assicurano sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione, provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione. In questo modo funziona il sistema musare nazionale. Sono stati riconosciuti come istituiti autonomi 40 strutture: 11 a livello generale e 29 non.
La riforma dei musei statali ha previsto modelli organizzativi per gli istituti e i luoghi della cultura statali; vi sono tre principali ipotesi:

- Museo-ufficio
- Museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia speciale
- Museo-fondazione

Alle direzioni regionali compete invece il ruolo strategico di preservare i caratteri peculiari del patrimonio culturale italiano e delle sue collezioni museali. L'intento è quello di favorire la creazione di sistemi misti, costituiti da musei statali, di altre amministrazione e di privati. In questo modo potrà essere assicurata la fruizione del museo-territorio italiano. Le direzioni regionali Musei sono infatti chiamate a coordinare i diversi musei a esso afferenti, alcuni dei quali in futuro potranno divenire istituti autonomi. Il primo modello organizzativo è quello dei musei in quanto tali che, a parte quelli dotati di autonomia speciale, restano uffici non dirigenziali delle direzioni regionali Musei. Il secondo modello è quello dei musei con autonomia speciale dotati di status dirigenziale. Negli istituti dotati di autonomia speciale operano, come visto, anche un consiglio di amministrazione, un comitato scientifico e un collegio dei revisori dei conti. Tra gli elementi comuni alla gestione dei due modelli considerati, vi è, oltre alla sopra richiamata disciplina della bigliettazione e degli orari di apertura (fermi rimanendo i diversi poteri legati alla natura dirigenziale o meno dell'ufficio), il tema della sicurezza e vigilanza.
Il terzo modello è quello della fondazione museale, uno strumento che dovrebbe essere inteso in modo virtuoso quale mezzo in grado di coniugare pubblico e privato. Si tratta di una

fattispecie usata in alcuni casi, ma non priva di difficoltà in sede applicativa. Non esiste, infatti, un modello unico adatto per tutti i musei. Il modello della fondazione non è positivo o negativo in sé: si tratta di uno strumento organizzativo e, in quanto tale, neutro, che potrà essere adottato solo ove ricorrano determinate condizioni. Ad esempio, la scelta di prevedere questo modello è spesso adottata in ambito locale, al fine di creare una rete o un sistema integrato di musei civici. I modelli organizzativi di musei statali qui delineati perseguono un obiettivo prioritario: trasformare davvero il museo in una *empowering institution* inserita nella comunità e nel territorio in cui il museo vive e si sviluppa. Il museo deve essere un luogo capace di ben conservare i beni affidatigli, di generare conoscenza e dialogo fra culture, anche attraendo i visitatori per trattenerli, educarli, divertirli e farli tornare.
Per gli archivi e le biblioteche, la situazione è a parte perchè hanno delle condizioni specifiche.

L'articolo 115 del Codice disciplina le modalità di gestione della valorizzazione a iniziativa pubblica, distinguendo tra forma diretta e indiretta:

- Gestione diretta: svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico.
- Gestione indiretta: svolta per concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni appartengono, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. A questi possono partecipare anche privati proprietari di beni o persone giuridiche private senza scopo di lucro.

La forma indiretta è scelta al fine di assicurare il miglior livello di valorizzazione dei beni culturali e deve essere realizzata nel rispetto dei parametri dei livelli di qualità della valorizzazione cui l'articolo 114 del Codice.
Queste forme di gestione, soprattuto quella indiretta, sono utilizzate prevalente per svolgere servizi per il pubblico, i servizi aggiuntivi, previsti per la prima volta in Italia nel 1992. Questi mirano a garantire una migliore fruizione dei beni culturali e ad assicurare maggiori entrate alle pubbliche amministrazioni, consentendo così di compiere ulteriori interventi di tutela e di valorizzazione (servizio editoriale, caffetteria, libreria, guardaroba, eccetera). Questi sono identificati nell'articolo 117 del Codice uno per uno. Nel 2008 questi hanno cambiato nome in servizio per il pubblico. Questi possono essere gestiti, a seconda delle caratteristiche, con l'appalto o la concessione.
I servizi aggiuntivi permettono una fruizione dei beni culturali più ampia e assicurano maggiori entrate alle pubbliche amministrazioni, migliorando la conservazione fisica dei beni e consentendo ulteriori interventi di valorizzazione. Per essere redditizio un servizio aggiuntivo deve poter contare su un numero consistente di visitatori: nella maggior parte delle strutture medio-piccole italiane non possono essere applicate. Negli ultimi anni, però, la disciplina dei servizi aggiuntivi è stata oggetto di forti critiche, soprattutto per quanto riguarda il regime di proroga che ha caratterizzato le concessioni. Alcuni hanno osservato, inoltre, che gli istituti e i luoghi della cultura non dovrebbero sistematicamente procedere a una esternalizzazione dei servizi, ma potrebbero svolgere in forma diretta almeno quelli aventi un carattere più marcatamente culturale, quale ad esempio l'organizzazione di mostre.

L'organizzazione di mostre è un'attività complessa, in cui è possibile individuare più fasi:

- Iniziativa: che può essere direttamente dell'ente o istituto, ma anche di un altro soggetto, accompagnata da uno studio di fattibilità economica.
- Progettazione: prevede i dettagli dell'allestimento con le singole voci di costo (materiali, illuminazione, sicurezza, eventuale trasporto di opere).
- Approvazione del progetto.
- Esecuzione.

In ognuna di queste fasi è evidente la necessità di una costante interazione tra pubbliche amministrazioni e privati, i quali, a seguito della stipula di appositi contratti, possono comparire nelle vesti di promotori, progettisti, restauratori, finanziatori, assicuratori.
L'organizzazione e la progettazione di mostre sono parte integrante dell'attività di promozione dello sviluppo della cultura di cui si parla nell'articolo 9 della Costituzione. Questa attività è stata assorbita dalla disciplina dei servizi aggiuntivi, con conseguente prevalenza verso l'esternalizzazione di questa attività. Questo ha determinato un mancato sviluppo di competenze nello Stato e nella formazione di un florido mercato di pochi operatori privati. Con la riforma dei musei statali la organizzazione di mostre è stata individuata quale compito fondamentale di queste istituzioni. Il museo, infatti, «programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione del museo, ivi inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché di studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio museale» (art. 43, comma 4, del d.p.c.m. n. 169 del 2019). Organizzare, e ancor prima progettare, mostre viene così ricondotto nella ordinaria gestione del museo.
Quanto alle competenze autorizzatorie, la decisione sui prestiti delle opere non compete più alle sovrintendenze, bensì direttamente ai direttori dei musei autonomi o ai direttori regionali Musei. Questi autorizzano il prestito dei beni culturali delle collezioni di competenze per mostre sul territorio nazionale o all'estero, ai sensi dell'articolo 48 del Codice.
Ci sono tuttavia degli aspetti problematici, primo fra tutti il funzionamento dei prestiti, che riguarda anche la politica. Un altro aspetto è appunto il rapporto tra l'organizzazione di mostre e la disciplina della circolazione. L'Italia non ha una propria disciplina come hanno altri paesi per proteggere i beni che transitano per mostre, e questo determina problemi con alcuni stati come la Russia. Se si considera il settore privato, le procedure per il rilascio dei permessi per le uscite temporanee sono lunghe e non facili.

Nella lista del patrimonio culturale mondiale UNESCO sono inclusi siti culturali per un totale di 1121: i siti culturali a oggi sono 869 e l'Italia ne ha il maggior numero, 55, al pari con la Cina. In base alla convenzione del 1972, il «patrimonio culturale» include «i monumenti: opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi di valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; gli agglomerati: gruppi di costruzioni isolate o riunite che, per la loro architettura, unità o integrazione nel paesaggio hanno valore universale eccezionale dall'aspetto storico, artistico o scientifico; i siti: opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, come anche le zone, compresi i siti archeologici, di valore universale eccezionale dall'aspetto storico ed estetico, etnologico o antropologico» (art. 1).

Gli Stati che decidano di candidare i propri siti devono adatta le proprie amministrazioni alle esigenze richieste da questo sistema. Una volta iscritto, esistono specifici meccanismi diretta ad assicurare il rispetto delle norme stabilite dalla convenzione e dalle linee guida, che hanno introdotto anche meccanismi di controllo. Questi possono essere attivati anche da organizzazioni non governative e comunità locali.
L'UNESCO ha stabilito nuove forme di cooperazione tra organizzazioni internazionali, amministrazioni nazionali e altri soggetti. Sono previsti anche nuovi strumenti giuridici, come il piano di gestione per i siti, ideato per progettare interventi sia di tutela che di valorizzazione. La gestione dei siti Unesco rappresenta un importante esempio di influenza sovranazionale sulle amministrazioni nazionali. Tale influenza si realizza sotto diversi profili: normativo, organizzativo e procedimentale. In Italia, nel ministero, è previsto un apposito ufficio amministrativo cui sono affidati i rapporti con l'Unesco, anche per l'iscrizione di nuovi siti e di nuovi elementi nelle liste del patrimonio mondiale materiale e immateriale.

4. Il coinvolgimento dei privati e gli strumenti di politica fiscale

Le forme di partecipazione dei privati nelle attività di valorizzazione e di gestione del patrimonio possono assumere diverse configurazioni, riconducibili a due ipotesi.
La prima riguarda i beni culturali di proprietà privata: in tal caso sono previste due categorie, da un lato gli interventi finalizzati ad acquisire direttamente la proprietà dei beni, dall'altro le iniziative di pubbliche amministrazioni volte ad agevolare tramite esenzioni fiscali, il restauro dei beni privati.
La seconda ipotesi di partecipazione dei privati è relativa ai beni di proprietà pubblica.a anche qui possono individuarsi tre principali strumenti: servizi aggiuntivi, erogazioni liberali e sponsorizzazioni.

Le erogazioni liberali costituiscono in molti paesi uno strumento importante per raccogliere risorse private nelle attività di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale. Il primo importante provvedimento sul regime fiscale dei beni culturali in Italia è stata la legge numero 512 del 1982. Oggi si può trovare tutto negli articoli 15 e 100 del Testo unico delle imposte sui redditi. Tali disposizioni prevedono agevolazioni fiscali per le persone fisiche e per gli enti non commerciali e per le persone giuridiche, con riguardo alle spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro dei beni culturali e alle erogazioni liberali in denaro a favore degli enti pubblici per svolgere funzioni nei confronti del patrimonio culturale. Altra ipotesi da considerare è quella del 5 per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche destinata, a scelta del contribuente, al finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ai sensi dell'art. 23, comma 46, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
L'Italia è in forte ritardo su questo perché molti altri paesi hanno leggi sul mecenatismo: nel 2014 è stata però introdotta un'agevolazione fiscale a favore del mecenatismo culturale, l'Art Bonus. L'art bonus è un beneficio fiscale che riconosce a chi effettua una erogazione liberale un credito di imposta del 65% dell'importo donato. Se si donano 1.000 euro, la dichiarazione

dei redditi può essere abbattuta di 650 euro: un credito da usare in tre quote annuali, 216,99 euro il primo anno, e così via. Le donazioni ammesse sono le erogazioni liberali in denaro. Sono escluse le sponsorizzazioni, che restano disciplinate da altre norme. Le fattispecie previste sono tre:

- Erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni culturali pubblici.
- Donazione per il sostengo di istituti e luoghi della cultura di appartena pubblica.
- Erogazioni liberali in denaro effettuate per la realizzazione di nuove strutture di restauro e il potenzialmente di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettatocolo.

È riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciale nei limiti del 15% del reddito imponibile, ai soggetti titolari di impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui.

Il merito dell'Art bonus è quello di aver portato attenzione sul mecenatismo, averlo reso più agevole e semplice. Sono previsti obblighi di pubblicità e di trasparenza con riguarda all'utilizzo delle risorse.

I soggetti beneficiari delle erogazioni liberali debbono comunicare mensilmente al ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel mese di riferimento; provvedono altresì a dare pubblica comunicazione di tale ammontare, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, tramite il proprio sito web istituzionale, nell'ambito di una pagina dedicata e facilmente individuabile, e in un apposito portale, gestito dal medesimo ministero, in cui ai soggetti destinatari delle erogazioni liberali sono associate tutte le informazioni relative allo stato di conservazione del bene, gli interventi di ristrutturazione o riqualificazione eventualmente in atto, i fondi pubblici assegnati per l'anno in corso, l'ente responsabile del bene, nonché le informazioni relative alla fruizione.

Le ragioni che hanno portato all'introduzione dell'art bonus sono diverse:

- invertire la tendenza degli ultimi decenni per cui la leva fiscale e il mecenatismo sono tasselli strategici della politica del patrimonio culturale. Con questo art bonus un'importante agevolazione fiscale diviene parte integrante delle politiche culturali.
- Colmare un ritardo della legislazione italiana nel regolare il rapporto tra pubblico e privato.
- L'art bonus riconosce il patrimonio culturale non solo come insieme di cose e di oggetti, ma anche come patrimonio di soggetti.

Questo bonus, infine, favorisce la tutela e la valorizzazione del patrimonio pubblico. Questo, da un lato, rafforza il legame della collettività e del territorio con beni e istituti; dall'altro lato, induce la parte pubblica a migliorare la propria organizzazione, a ricercare mecenati e scegliere con la massima attenzione e la massima cura possibili quali interventi promuovere. Inoltre, aumentando gli interventi di restauro e di recupero sul patrimonio pubblico, aumentano anche i lavori e l'impatto economico complessivo è molto più rilevante e virtuoso rispetto alla semplice erogazione liberale in denaro nelle casse pubbliche.

Non sono mancate poi applicazioni di questo bonus anche per il recupero, la manutenzione o il restauro di beni culturali privati. È quanto avvenuto con riguardo ai terrori colpiti da eventi sismici.

Anche le sponsorizzazioni hanno assunto nel tempo un ruolo sempre più importante per le politiche di tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale: sono state sollevate però tante critiche riguardo la legittimità di queste azioni e il carattere spiccatamente economico di alcune di queste sponsorizzazioni, che possono "commercializzare" il patrimonio culturale.
Per contratto di sponsorizzazione si intende un contratto sinallagmatico in cui lo spender deve versare una determinata somma e/o prestare un determinato servizio o bene: a questo corrisponde l'impegno dello sponsee di attenersi a un tacere prestabilito che consente di associare il risultato ottenuto all'immagine dello sponsor. Sostanzialmente lo sponsor vuole conseguire un ritorno di immaginale e lo sponsee un finanziamento.
Innanzitutto, vi è l'articolo 120 del Codice, in base al quale è sponsorizzazione di beni culturali «ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante». Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del ministero, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La promozione avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione (comma 2). Infine, con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo, nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce (comma 3).
Sotto il profilo procedurale la disciplina è oggi dettata dagli articolo 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici. Queste norme regolano i contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi ai beni culturali o finalizzati al sostegno degli istituti e degli luoghi della cultura. La disciplina del 2016 ha notevolmente semplificato le procedure previste per giungere alla stipulazione di questi contratti. La procedura consiste semplicemente nell'obbligo di pubblicare l'offerta di sponsorizzazione per trenta giorni sul sito dell'amministrazione, con la conseguente possibilità, trascorso detto termine, che il contratto possa essere «liberamente negoziato», nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento fra gli operatori interessati. Debbono restare fermi, inoltre, i requisiti soggettivi generali di ordine morale dello sponsor e, ovviamente, gli indispensabili requisiti tecnico-professionali di qualificazione dell'impresa esecutrice dell'intervento. Il comma 2 dell'articolo 151, poi, ribadisce che l'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e/o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

La valorizzazione del patrimonio presuppone un forte coinvolgimento dei privati in diverse forse. La soluzione dell'accordo rappresenta in linea teorica lo strumento più semplice. Nel corso del tempo, la situazione si è resa più difficile. La gran parte degli accordi di valorizzazione fino a oggi stipulati ha visto essenzialmente partecipare soggetti pubblici

(Stato, Regioni, Comuni) e non privati. Le fondazioni bancarie sono un caso rilevante per le quali il Codice ha previsto una specifica disposizione in base alla quale il ministero e gli enti pubblici territoriali possono stipulare protocolli di intesa con le fondazioni. Proprio per rendere più agevole la diffusione di forme di collaborazione, anche strutturate, tra pubblico e privato, l'articolo 151 del codice dei contratti pubblici ha introdotto, al comma 3, una specifica forma di partenariato nel settore del patrimonio culturale. Il tratto distintivo di questa speciale forma di partenariato è che la scelta del soggetto privato con cui costituire il partenariato non è soggetta a formale procedura a evidenza pubblica, ma può realizzarsi mediante le stesse modalità previste per la sponsorizzazione o anche ulteriori procedure semplificate, la cui concreta definizione è affidata all'amministrazione pubblica, nello svolgimento delle proprie funzioni.

Capitolo 6 - Cooperazione

1. Principi e dati normativi

Le forme di cooperazione costituiscono uno degli elementi portanti del diritto del patrimonio culturale fin dai principi costituzionali e del Codice, importantissime sia a livello nazionale che internazionale. Il nostro ordinamento offre un gruppo articolato di strumenti, introdotti dal legislatore o nati dall'esperienza.
Le esigenze di cooperazione nascono da solide ragioni che appartengono a ordini diversi:

- Giuridiche: richieste dal genetico pluralismo della materia e mirate al rispetto dell'art. 9 della Costituzione;
- Istituzionali: per la completa ripartizione tra competenze tra Stato, regioni ed enti territoriali e i loro continuo intreccio con altri pubblici connessi.
- Specifiche e operative: agevolano l'assolvimento del primario dovere di corretta gestione del patrimonio e riguardano in particolare i vari modi con cui i privati si rapportano alla vita e al funzionamento del patrimonio culturale in termini di esternalizzazione di funzioni, di gestione di servizi, di sponsor o di mecenatismo.

Nel Codice, per quanto riguarda gli accordi (oltre a quelli dedicati a profili generali come nelle ipotesi degli artt. 9 e 86 - Chiesa Cattolica e UE), i casi più frequenti riguardano la valorizzazione, come negli artt. 38 (commi 1,2), 40, 102 (comma 4 e 5), 112 (comma 4), 113 (comma 33) e così via. Anche in materia di tutela non mancano i riferimenti, come negli articoli 5 (comma 3), 143 (comma 2) e 156 (comma 3). Numerosi sono infine gli esempi di accordi in tema di organizzazione, come gli articoli 24 (comma 1), 29 (comma 11), 42, 112 (comma 9), 118 (comma 2) e 119 (comma 1 e 2).
Le intese, ancora di più che degli accordi, abbracciano temi generali, come quelli indicati negli articoli 82, 133, 143 (comma 2), 147 (comma 3) e 156 (commi 2 e 3).
Il numero e la varietà delle ipotesi, degli ambiti e degli strumenti di collaborazione considerati dal Codice provano per intero il carattere centrale della cooperazione per il diritto dei beni culturali e del paesaggio, almeno in termini di impostazione e di disciplina, diversa dall'esperienza che in concreto se ne è fatta. Naturalmente il Codice non esaurisce il regime

giuridico delle forme di collaborazione per la presenza di altre fonti. Oltre alla Costituzione (articolo 118, comma 3), la materia è interessata dalla previsione del partenariato speciale. Altrettanto può dirsi per aspetti più specifici: il fatto ad esempio che in materia di forme di gestione l'art. 115 Cod. preveda solo la gestione diretta o la concessione, eliminando così altre modalità operative che prima erano previste, non esclude che alcune figure miste pubblico/ privato sopravvivano essendo contemplate in via generale dall'ordinamento comunitario e in virtù della superiorità di quest'ultimo sulla disciplina nazionale. Altri profili sono interessati da disposizioni generali, come quelle del diritto privato.

Le ipotesi di cooperazione si dividono per le loro modalità e forme; le prime possono riguardare forme strutturali, funzionali e miste.
La cooperazione strutturale che consiste principalmente in figure miste come società, fondazioni e consorzi, pur con alcune esperienze significative (per lo più avviate in passato) versa oggi in una situazione di grande incertezza che rischia tra l'altro di pregiudicare la portata degli stessi artt. 112, comma 5, e 115 Cod. che dovrebbero al contrario costituirne il caposaldo. Più facilmente praticate, invece, le forme di cooperazione funzionale che vedono soggetti diversi condividere le rispettive attività con contenuti e obblighi reciproci di intensità molto variabile – dalla semplice espressione di intenti, di valutazioni condivise o comuni progetti futuri propria di molti protocolli di intesa, all'assunzione di obblighi reciproci resi stringenti da veri e propri accordi amministrativi – che in gran parte riguardano la valorizzazione in tutte le sue diverse accezioni.

2.1 Cooperazione interistituzionale

Questa esigenza, oltre a costituire un principio generale dell'intera pubblica amministrazione, permea l'intero codice e si esprime con varie modalità:
La programmazione negoziata è la prima e la più ampia forma di cooperazione, tutt'ora vigente ma simile agli articoli 112 e 115 Cod. questo modello si articola in tre momenti: intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro e accordo di programma semplice.
La programmazione negoziata è una forma di regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra le varie parti per l'attuazione di interventi diversi riferiti a un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.
La programmazione negoziata è:

- Strumento suscettibile di applicazione generale, a tutti i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta di organismi pubblici;
- Struttura a cascata della programmazione negoziata poiché il sistema si sviluppa secondo linee verticali e muove dal generale per arrivare al particolare,
- Può definire un quadro organico nel quale può inserirsi l'azione dei privati interessati agli interventi.

Nel sistema dei beni culturali, l'integrazione funzionale tipica degli strumenti di programmazione negoziata dà concreta attuazione al principio della coerenza tra tutela e valorizzazione (art. 6 comma 2 Cod).

Il Codice vede poi delle disposizioni per la cooperazione interistituzionale. Partiamo dall'art. 5 in cui viene sottolineato il contributo delle Regioni e degli altri enti territoriali nella collaborazione allo svolgimento delle funzioni di tutela dei beni culturali.
Negli articoli 6 e 7 del Codice con riguardo alla valorizzazione si precisa che le disposizioni del Codice rappresentano i principi fondamentali cui la legislazione regionale dovrà attenersi, si enuncia il favor per la partecipazione dei privati alla valorizzazione e si ribadiscono gli obiettivi di armonizzazione del coordinamento delle attività di valorizzazione del patrimonio. Tra i numerosi riferimenti del Codice a varie ipotesi di accordi per lo svolgimento coordinato delle funzioni (artt. 24, 29, 38, 40, 41, 67, 86, 118, 119), da sottolineare in particolare l'art. 102, comma 4, secondo il quale «al fine di coordinare, armonizzare e integrare la fruizione relativamente agli istituti e ai luoghi della cultura di appartenenza pubblica lo Stato, e per esso il ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, definiscono accordi nell'ambito e con le procedure dell'art. 112. In assenza di accordo, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la fruizione dei beni di cui ha comunque la disponibilità».

Infine ci sono gli accordi di valorizzazione, descritti nell'articolo 112. Tuttavia non ha fatto seguito una corrispondente applicazione a questo articolo. Dal punto di vista formale il rilievo dell'articolo è dovuto a due ragioni. La prima è generale e consiste nella particolare e crescente importanza assunta dalla valorizzazione, più volte richiamata, specie sul versante delle relazioni con il governo del territorio. La seconda ragione è che l'art. 112 prevede un sistema di concertazione articolato in tre fasi: strategica, di programmazione specifica o pianificazione, di gestione. La cooperazione non è più dunque solo finalizzata alla composizione, armonizzazione, integrazione delle competenze dei differenti livelli di governo, ma si estende alla realizzazione di un sistema integrato di valorizzazione dei beni, concepito quale occasione di un'azione più ampia volta a favorire lo sviluppo di una determinata area e alla partecipazione dei privati. Le tre fasi distinte sono:

- Strategica, di identificazione delle linee portanti del progetto di valorizzazione;
- Programmazione specifica, che consiste nella definizione in concreto degli obiettivi e nella verifica dei tempi e modi della loro realizzazione;
- Gestionale di messa in opera delle diverse attività realizzata in via diretta o indiretta.

Queste fasi possono rimanere semplici momenti funzionali distinti all'interno delle funzioni esercitate da un unico soggetto, nel caso in cui le amministrazioni pubbliche *non* costituiscano un soggetto ad hoc e scelgano la formula della gestione diretta, o all'estremo opposto possono essere svolte da tre soggetti distinti e cioè le singole amministrazioni pubbliche (accordo), gli organismi misti (programmazione specifica), i terzi scelti con gara per la gestione in forma indiretta (gestione). Il rilievo concreto di questa complessa costruzione è rimasto invece parziale non solo perché alcuni interventi ne sono rimasti al di fuori, come le fondazioni di partecipazione (Museo egizio di Torino, Aquileia) riferibili a normative precedenti e non casualmente qualificate eccezionali o esiti dell'accordo di programma quadro tra Mibact e Regione Campania (Castel Sant'Elmo Napoli, Reggia di Caserta) che non hanno contemplato aperture ai privati. Quindi, per il resto e in particolare sul versante strategico e programmatico questo non ha conseguito gli obiettivi che si proponeva.

2.2 Cooperazione pubblico-privato

La seconda direttrice della cooperazione riguarda le relazioni tra istituti pubblici e privati: anzi i vari privati. In merito alla modalità di cooperazione strutturale, cioè alla costituzione di un apposito e distintivo soggetto giuridico cui affidare i compiti richiesti, è necessaria qualche precisazione. È proprio in tema di legittimazione del Mic alla partecipazione di soggetti di diritto privato che il quadro si è fatto più complesso.
Per quanto riguarda la cooperazione pubblico/privato sul piano funzionale, il discorso è molto più vario, anche perché proprio da questo angolo di osservazione è possibile cogliere fino in fondo le dinamiche che hanno accompagnato l'evoluzione del ruolo dei privati nelle tre fasi dei rapporti (bilaterali, trilaterali e multilaterali) con la pubblica amministrazione. Alcune forme di partenariato pubblico- privato sono:

- Una riferita all'articolo 151 comma 3 del nuovo codice dei contratti dove si apre la possibilità per il ministero di ricorrere a forme speciali di partenariato pubblico o privato.
- Un'altra nell'articolo 121 dedicato al tema degli accordi con le fondazioni bancarie. La disposizione prevede che «il ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, ciascuno nel proprio ambito, possono stipulare, anche congiuntamente, protocolli di intesa con le fondazioni conferenti […] al fine di coordinare gli interventi di valorizzazione sul patrimonio culturale e, in tale contesto, garantire l'equilibrato impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione. La parte pubblica può concorrere, con proprie risorse finanziarie, per garantire il perseguimento degli obiettivi dei protocolli di intesa».

3. Cooperazione: teoria e pratica

Non può non colpire il divario registrato tra forte domanda di cooperazione, che nasce dal sistema e dall'ampia varietà di strumenti di vario genere messi a disposizione del legislatore da un lato e la parziale impraticabilità di alcuni strumenti essenziali dall'altra. Lo scarto tra i principi enunciati e la loro messa in atto limitata da normative precedenti non può passare inosservato. Pesano su entrambi gli assi, interistuzionale e pubblico-privato le più generali condizioni di instabilità del paese; la cooperazione infatti nasce da esigenze di medio-lungo periodo e per raggiungere i risultati richiede tempi stabili. Il secondo aspetto ha a che fare con l'aumento specifico degli apparati stabili: l'organizzazione e il funzionamento degli apparati amministrativi non sempre sono sensibili a quanto la cooperazione richiede proprio sui punti chiave e per questo sono più difficili da cambiare: le culture e gli incentivi non tendono a una determinata condotta.